

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 49

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 dicembre 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. 187. Sentenza 15 ottobre - 28 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Inumana detenzione - Risarcimento del danno - Misura fissata in 8 euro per ciascuna giornata - Denunciata violazione degli obblighi internazionali, in relazione al divieto, anche di natura convenzionale, di sottoporre chiunque a tortura ovvero a trattamenti inumani o degradanti - Inammissibilità della questione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 35-ter, comma 2.
- Costituzione, art. 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3.

Pag. 1

N. 188. Sentenza 15 ottobre - 28 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Obblighi vaccinali per il personale della polizia penitenziaria - Inadempimento - Effetti - Sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa e conseguentemente della retribuzione e di ogni altro compenso o emolumento, comunque denominati, comprensivi dell'assegno alimentare - Denunciata irragionevolezza e lesione della dignità della persona e delle primarie esigenze proprie e del proprio nucleo familiare, nonché del principio di uguaglianza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4-ter, commi 1, lettera d), e 3, come inserito dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32, secondo comma.

Pag. 4

N. 189. Sentenza 30 ottobre - 28 novembre 2024

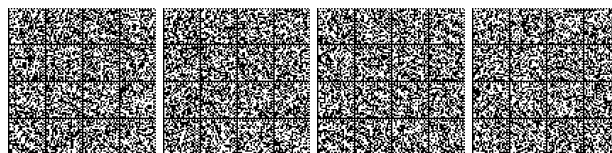
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo tributario - Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 (1° gennaio 2023) - Deposito della domanda e versamento degli importi dovuti o della prima rata - Effetti - Estinzione del processo - Evoluzione negativa del successivo procedimento amministrativo - Impugnabilità dell'eventuale diniego dell'amministrazione - Possibilità, in conseguenza, della revocazione del provvedimento di estinzione - Lamentata violazione del diritto di difesa e disparità di trattamento tra posizione del contribuente e dell'amministrazione finanziaria - Inammissibilità delle questioni.

Processo tributario - Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 (1° gennaio 2023) - Deposito della domanda e versamento degli importi dovuti o della prima rata - Effetti - Estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione - Immediatezza dell'estinzione, anche in pendenza del termine fissato all'amministrazione finanziaria per valutare l'eventuale diniego alla domanda - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di difesa e disparità di trattamento tra posizione del contribuente e dell'amministrazione finanziaria violazione della tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze e del giusto processo nonché del principio di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni.



- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 198, 200 e 201.
 - Costituzione, artt. 3, 10, 11, 23, 24, commi primo e secondo, 53, 80, 81, 97, primo e secondo comma, e 111; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, 13 e 17; Trattato sull'Unione europea, art. K.3; Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee; direttiva (UE) 2017/1371, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 113 e seguenti. Pag. 8
- N. 190. Sentenza 30 ottobre - 28 novembre 2024
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Polizia (Forze di) - Polizia di Stato - Personale appartenente ai ruoli della Polizia di Stato, che espleta funzioni di polizia - Inidoneità al servizio per difetto dei requisiti attitudinali - Possibilità, come nel caso di inidoneità per motivi di salute, di transito nei ruoli civili dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altra pubblica amministrazione - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento e violazione del diritto al lavoro e della sua tutela, del diritto alla parità di accesso agli uffici pubblici del buon andamento della pubblica amministrazione e del principio di personalità della responsabilità penale - Non fondatezza delle questioni.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 339, art. 1.
 - Costituzione, artt. 1, 3, 4, 27, 35, 36, 51, 76 e 97. Pag. 24
- N. 191. Ordinanza 25 - 28 novembre 2024
- Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
- Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 162 del 2024 - Correzione. Pag. 30**
- N. 192. Sentenza 14 novembre - 3 dicembre 2024
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia anziché di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Negoziato per l'attribuzione di funzioni con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia - Previsione che esso si svolga per ciascuna singola materia o ambito di materia, anziché con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Possibile trasferimento di tutte le funzioni inerenti a materie o ambiti di materie - Possibile richiesta delle singole Regioni - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Previsione che i LEP siano determinati nelle materie o negli ambiti di materie, anziché per le specifiche funzioni concernenti le materie - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Determinazione dei relativi costi standard - Individuazione riferita a materie o ambiti di materie anziché a specifiche funzioni riferibili ai LEP - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**



- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Negoziato per l'attribuzione di funzioni con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia - Necessità che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà - Omessa previsione - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Delega per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Genericità dei criteri direttivi individuati, stante il numero e la varietà delle materie delegabili - Violazione delle regole costituzionali relative alla delegazione legislativa - Illegittimità costituzionale.
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Aggiornamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) fissati mediante decreti legislativi - Assegnazione della relativa competenza a un d.P.C.m. - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) mediante decreti legislativi - Disciplina temporanea nelle more dell'emanazione dei decreti - Rinvio alla disciplina vigente, la quale consente l'adozione di un d.P.C.m. - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni conferite - Ricognizione annuale dei fabbisogni - Conseguente adozione, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, su proposta della Commissione paritetica, delle necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione - Irragionevolezza, violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, del principio della finanza sana e responsabile, del principio della solidarietà interregionale, del principio che il decisore pubblico è sempre responsabile delle proprie scelte - Illegittimità costituzionale.
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica - Prevista facoltà, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni ordinarie - Irragionevolezza, violazione del principio di equilibrio di bilancio e dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Estensione della relativa disciplina anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale.
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Norme relative al procedimento di adozione dei decreti legislativi, al monitoraggio sulla garanzia dell'erogazione dei LEP, agli adempimenti successivi al monitoraggio, e che fanno salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard secondo la disciplina previgente - Disposizioni collegate divenute inapplicabili in ragione della dichiarata illegittimità costituzionale delle modalità di delega per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Illegittimità costituzionale consequenziale.
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disposizioni previgenti, richiamate dalla legge n. 86 del 2024, per la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard - Dichiarata illegittimità costituzionale delle modalità di delega per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Illegittimità costituzionale consequenziale, sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024.



- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Approvazione della legge quadro attuativa del precetto costituzionale - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione delle modalità di attuazione dell'autonomia per mezzo di una fonte non prevista dalla Costituzione - Non fondatezza della questione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disciplina riguardante le procedure di negoziazione, le materie trasferibili, gli oneri in carico alle Regioni - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata lesione delle proprie prerogative statutarie, sulla premessa dell'applicazione alle Regioni ad autonomia speciale della legge impugnata - Non fondatezza delle questioni.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Schema di intesa definitivo tra Stato e Regioni - Conseguente disegno di legge di approvazione dell'intesa deliberato dal Consiglio dei ministri - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione dei principi costituzionali sull'iniziativa legislativa - Non fondatezza delle questioni.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disciplina delle modalità e delle forme della iniziativa di differenziazione e dell'approvazione dell'intesa - Attribuzione all'autonomia statutaria, in luogo della legge regionale ordinaria - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione delle attribuzioni regionali e delle competenze statutarie - Non fondatezza della questione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disciplina delle modalità e delle forme della iniziativa di differenziazione e dell'approvazione dell'intesa - Attribuzione all'autonomia statutaria, con possibilità di intervento dell'esecutivo, in violazione delle attribuzioni del consiglio regionale - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione delle competenze statutarie - Non fondatezza della questione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disegno di legge per l'attuazione delle intese - Prevista deliberazione delle Camere - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione del principio di differenziazione, di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Non fondatezza della questione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Determinazione dei criteri per l'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia - Attribuzione all'intesa di cui alla legge n. 86 del 2024, anziché alla Commissione paritetica - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione delle competenze statutarie - Non fondatezza della questione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Modalità di finanziamento delle funzioni attribuite - Individuazione nell'intesa di cui alla legge n. 86 del 2024, anziché da parte della Commissione paritetica - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata irragionevolezza e violazione delle competenze statutarie - Non fondatezza della questione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Schema di intesa definitivo tra Stato e Regioni - Deliberazione del relativo disegno di legge da parte del Consiglio dei ministri - Ricorso delle Regioni Puglia, Toscana e Campania - Lamentata violazione della procedura di iniziativa legislativa - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disegno di legge per l'attuazione delle intese - Prevista deliberazione delle Camere - Ricorso delle Regioni Toscana e Campania - Lamentata violazione delle procedure relative all'approvazione delle leggi - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**



- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Schema di intesa tra Stato e Regione - Conseguenti atti di indirizzo del Parlamento - Possibilità, per il Presidente del Consiglio dei ministri, di non conformarsi ad essi, con atto motivato - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione del principio di differenziazione, di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Non fondatezza della questione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Raggiungimento dell'intesa tra Stato e singola Regione - Attuazione mediante legge - Conseguente indicazione, da parte della Regione interessata, delle disposizioni di legge statale abrogate - Obbligo, per le leggi successive alla vigenza di quella che recepisce l'intesa, di adeguarsi ad essa - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata irragionevolezza, violazione degli obblighi eurounitari e internazionali e delle competenze legislative statali e regionali nonché del principio della soggezione del giudice solo alla legge - Non fondatezza delle questioni.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Individuazione solo per alcune materie, e non per altre - Ricorso delle Regioni Puglia e Campania, e della Regione autonoma Sardegna - Lamentata arbitrarietà, violazione del principio di solidarietà, dei principi in materia di equilibrio di bilancio, delle competenze regionali e della finanza regionale - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Individuazione solo per alcune materie, e non per altre - Ricorso delle Regioni Toscana e Campania - Lamentata arbitrarietà, violazione dei principi di solidarietà e in materia di equilibrio di bilancio, nonché delle competenze regionali e della finanza regionale - Non fondatezza delle questioni.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Legge di iniziativa governativa adottata senza consultazione con le Regioni, neppure in sede di Conferenza - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Partecipazione della Conferenza unificata alle varie fasi di attuazione dell'autonomia - Omessa previsione - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disegno di legge per l'attuazione delle intese - Prevista deliberazione delle Camere, senza coinvolgimento della Regione interessata - Ricorso delle Regioni Toscana e Campania - Lamentata violazione dei principi di differenziazione, di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Negoziato per il raggiungimento dell'intesa tra lo Stato e la Regione - Relativo schema di legge - Emendamenti allo schema indicato - Coinvolgimento della Conferenza unificata - Omessa previsione - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione dei principi di unità e leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Monitoraggio finanziario - Affidamento ad apposita commissione paritetica, anziché alla Conferenza unificata - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata lesione dell'autonomia finanziaria e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Raggiungimento dell'intesa tra Stato e singola Regione - Individuazione delle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite - Ricorso delle Regioni Puglia, Toscana, Campania e della Regione autonoma Sardegna - Lamentata disparità di trattamento tra Regioni e violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Non fondatezza delle questioni.**



Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Future intese tra Stato e Regioni - Previsione che le intese non comportano maggiori oneri (clausola di invarianza finanziaria) - Ricorso delle Regioni Puglia, Toscana, Campania e della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione del principio dell'equilibrio di bilancio - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Modalità di finanziamento delle future intese tra lo Stato e le Regioni, con salvaguardia dell'equilibrio di bilancio - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione dei diritti fondamentali della persona, del principio dell'equilibrio di bilancio e dell'autonomia finanziaria regionale - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata lesione della garanzia costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni, del principio dell'equilibrio di bilancio, dei principi relativi all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia alle Regioni e dei principi sull'autonomia finanziaria - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Negoziato per l'attribuzione di funzioni con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata irragionevolezza, violazione del principio di legalità e del principio di differenziazione, di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disposizioni transitorie e finali - Previsione che gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto prima della data di entrata in vigore della legge n. 86 del 2024 sono esaminati secondo quanto previsto dalla medesima legge - Ricorso delle Regioni Puglia, Toscana e Campania - Lamentata disparità di trattamento a favore delle Regioni che avevano già stabilito accordi preliminari - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 26 giugno 2024, n. 86, intero testo e, in particolare, artt. 1; 1, commi 1 e 2; 2; 2, commi da 1 a 8; 3; 3, commi da 1 a 10; 4; 4, commi 1 e 2; 5; 5, commi 1 e 2; 7, commi 1, 2, 3, 4 e 5; 8; 8, commi 1 e 2; 9; 9, commi 1, 2 e 4; 10; 10, commi 1 e 2; 11, commi 1 e 2; legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi da 791 a 801-bis.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 5, 11, 23, 28, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 81, 87, quarto comma, 97, 101, 113, 114, 116, primo e terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettera *m*), terzo e quarto, 118, 119, 120, secondo comma, e 121; statuto speciale per la Sardegna, artt. 15, 27, 51 e 56.

Pag. 31

ATTI DI PROMOZIONE DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 218. Ordinanza della Corte d'appello di Venezia del 18 settembre 2024

Processo civile – Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo – Fallimento e procedure concorsuali – Termine ragionevole – Conclusione della procedura concorsuale in sei anni – Superamento del termine derivante dal processo presupposto ovvero da impedimenti oggettivi non ascrivibili all'autorità preposta allo svolgimento della procedura concorsuale – Valutazione del giudice ai fini della considerazione della non irragionevole durata della procedura concorsuale – Omessa previsione.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2-bis, dell'art. 2 (*recte*: art. 2, comma 2-bis).

Pag. 117



N. 219. Ordinanza del Tribunale di Perugia del 25 settembre 2024

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 625-bis cod. pen. sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

- Codice penale, art. 69, quarto comma. Pag. 126

N. 220. Ordinanza del Tribunale di Modena del 14 ottobre 2024

Sindacati e libertà sindacale – Lavoro – Diritto sindacale e autonomia collettiva – Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali (RSA) – Costituzione nell'ambito delle associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva e delle associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti, hanno comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda – Preclusione per le associazioni sindacali "maggiormente o significativamente rappresentative" all'interno della singola unità produttiva.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), art. 19, [primo comma,] lettera b). Pag. 131

N. 221. Ordinanza del Giudice di pace di Lecce del 25 ottobre 2024

Reati e pene – Cause di non punibilità – Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto – Inapplicabilità ai reati di competenza del giudice di pace.

- Codice penale, art. 131-bis. Pag. 140

N. 222. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 24 settembre 2024

Reati e pene – Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio).

- Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera b). Pag. 149





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 187

Sentenza 15 ottobre - 28 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Inumana detenzione - Risarcimento del danno - Misura fissata in 8 euro per ciascuna giornata - Denunciata violazione degli obblighi internazionali, in relazione al divieto, anche di natura convenzionale, di sottoporre chiunque a tortura ovvero a trattamenti inumani o degradanti - Inammissibilità della questione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 35-ter, comma 2.
- Costituzione, art. 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3.

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 dell'art. 35-ter, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale ordinario di Salerno, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra V. P. e Ministero della giustizia, con ordinanza del 2 febbraio 2024, iscritta al n. 33 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 febbraio 2024 (reg. ord. n. 33 del 2024) il Tribunale ordinario di Salerno, prima sezione civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) nella parte in cui prevede che «il magistrato di sorveglianza liquida altresì al richiedente, in relazione al residuo periodo e a titolo di risarcimento del danno, una somma di denaro pari a € 8,00 per ciascuna giornata nella quale questi ha subito il pregiudizio».



2.- L'illegittimità costituzionale è dedotta in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo poiché la quantificazione del risarcimento del danno per inumana detenzione è stabilita in misura fissa ed eccessivamente bassa, tenuto conto del fatto che si tratta di danno alla persona e di accertata violazione dei diritti dell'uomo protetti dalla CEDU.

3.- A sostegno delle proprie argomentazioni il rimettente richiama il conforme parere del Consiglio superiore della magistratura reso in data 30 luglio 2014, che ha evidenziato che il valore di cui si discute, rigidamente quantificato in euro 8 al giorno, è molto più basso del primo punto di invalidità previsto per il danno da lesione micro-permanente, aggiornato al 5 luglio 2014 in euro 795,91.

Inoltre, rappresenta che tale valore è molto inferiore al tasso di conversione delle pene pecuniarie in pene detentive di cui all'art. 102 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), che è pari a euro 250,00, nonché alla liquidazione operata dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo per il "caso Torreggiani" (Corte EDU, sezione seconda, sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri contro Italia), determinata in un valore superiore a euro 20 al giorno.

Pertanto, conclude per l'irragionevolezza della previsione normativa censurata.

4.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha preliminarmente eccepito la inammissibilità della questione per omessa descrizione della fattispecie concreta e la conseguente impossibilità di valutarne la rilevanza e la non manifesta infondatezza.

L'Avvocatura generale ha premesso che la norma censurata è stata introdotta al fine di ottemperare a quanto disposto dalla sentenza della Corte EDU, nel caso "Torreggiani e altri contro Italia", nella quale era stato stabilito che lo Stato italiano dovesse predisporre un insieme di rimedi idonei a offrire una riparazione adeguata del pregiudizio derivante dal sovraffollamento carcerario.

L'interveniente ha illustrato che a tal fine si sono previsti due distinti rimedi: la riparazione in forma specifica, mediante riduzione della pena detentiva ancora da eseguire, e quella in forma equivalente, mediante corresponsione di una somma di denaro.

In proposito ha richiamato l'orientamento della Corte di cassazione, che ha qualificato il rimedio previsto dalla norma censurata come indennitario e, proprio in relazione al confronto tra il valore della riparazione per ingiusta detenzione e quello previsto per il ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive, ha chiarito che il legislatore per contenere i costi, semplificare il meccanismo di calcolo e ridurre le variabili applicative, ha scelto «la via dell'indennizzo, cioè di un compenso di entità contenuta e di meccanica e uniforme quantificazione» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 8 maggio 2018, n. 11018) in una logica di forfettizzazione che non tiene conto dei diversi gradi di intensità che può assumere la violazione dell'art. 3 CEDU.

Infine, ha sottolineato come tale rimedio sia stato ritenuto non irragionevole e non privo di effettività dalla stessa Corte EDU, sezione seconda, con la sentenza 16 settembre 2014, Stella contro Italia, e che la procedura nei confronti dell'Italia in merito al "caso Torreggiani", che ha originato la norma censurata, è ormai conclusa; conseguentemente l'Avvocatura ha chiesto che la questione prospettata sia dichiarata non fondata.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Salerno, prima sezione civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter, comma 2, della legge n. 354 del 1975 nella parte in cui determina, in maniera rigida, nella misura di euro 8 al giorno, il risarcimento del danno spettante al detenuto che abbia subito un trattamento carcerario inumano, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 CEDU.

2.- L'art. 3 CEDU stabilisce che nessuno può essere sottoposto a tortura né a trattamenti inumani o degradanti e il suo rispetto si è posto, per l'Italia, in relazione al tema del sovraffollamento carcerario, più volte sottoposto all'attenzione della Corte EDU finché nel 2013, con la sentenza Torreggiani, si sono date precise indicazioni per interventi idonei a riparare l'accertata lesione.

In particolare, con detta sentenza si è stabilito che l'Italia dovesse adottare misure organizzative del sistema penitenziario adeguate al rispetto della dignità dei detenuti e, quali misure idonee a far cessare subito le violazioni dell'art. 3 CEDU, si sono indicate: la maggior applicazione di misure punitive non privative della libertà personale e la riduzione del ricorso alla custodia cautelare, nonché l'individuazione di rimedi preventivi e compensativi, che devono coesistere in modo complementare e che devono determinare, l'uno, la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani o degradanti, e, l'altro, la riparazione della suddetta violazione.



A seguito di tale pronuncia è stato adottato il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 117, che ha introdotto la norma oggi censurata, prevedendo - quale rimedio compensativo alle violazioni dell'art. 3 CEDU - uno sconto di pena di un giorno per ogni dieci di pena già eseguita e - quale rimedio riparatorio - il risarcimento del danno nella misura di euro 8 per ciascuna giornata di inumana detenzione.

Successivamente all'adozione del d.l. n. 92 del 2014, come convertito, la Corte EDU si è nuovamente pronunciata sulla situazione dei detenuti in Italia e nel "caso Stella" del 2014 ha preso atto dell'introduzione del meccanismo di riduzione di pena, che è stato definito «una riparazione soddisfacente per violazioni della Convenzione in materia penale», e ha riconosciuto l'importanza di aver predisposto un ricorso risarcitorio per porre rimedio ad una violazione della CEDU (Corte EDU, sentenza 16 settembre 2014, Stella contro Italia).

3.- Ciò premesso, nella specie la questione è però inammissibile.

4.- Per una congrua analisi della fattispecie lo scrutinio della Corte necessita di una più compiuta disamina da parte del giudice rimettente.

Infatti, il giudice *a quo*, nel denunciare il contrasto della norma censurata con la Costituzione, omette qualsivoglia riferimento alla fattispecie sottoposta al suo esame.

Egli si limita ad affermare di aver letto gli atti e di aver vista la documentazione acquisita, ma null'altro aggiunge sulla fattispecie concreta del giudizio, non dando conto del fatto dell'applicabilità della norma nel processo principale.

Mancando una pur minima descrizione della fattispecie e non essendo perciò possibile la valutazione sulla rilevanza, la questione deve essere dichiarata inammissibile (*ex multis*, sentenza n. 190 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Salerno, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

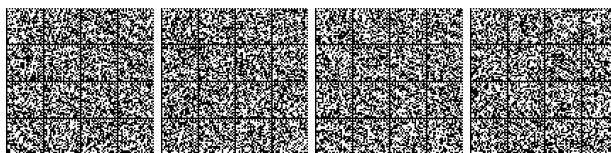
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 188

Sentenza 15 ottobre - 28 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Obblighi vaccinali per il personale della polizia penitenziaria - Inadempimento - Effetti - Sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa e conseguentemente della retribuzione e di ogni altro compenso o emolumento, comunque denominati, comprensivi dell'assegno alimentare - Denunciata irragionevolezza e lesione della dignità della persona e delle primarie esigenze proprie e del proprio nucleo familiare, nonché del principio di uguaglianza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4-ter, commi 1, lettera *d*), e 3, come inserito dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32, secondo 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 dell'art. 4-ter, commi 1, lettera *d*), e 3, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, come inserito dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quinta, nel procedimento vertente tra D. P. e Ministero della giustizia, con ordinanza del 20 luglio 2022, iscritta al n. 35 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 luglio 2022, iscritta al n. 35 del registro ordinanze 2024, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quinta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter, commi 1, lettera *d*), e 3, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2,



di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, come inserito dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, nella parte in cui prevede per il personale della Polizia penitenziaria, per effetto dell'inadempimento all'obbligo vaccinale anti SARS-CoV-2, la sospensione dal servizio e la perdita della retribuzione, e comunque la mancata erogazione di un assegno alimentare.

1.1.- Il giudice rimettente espone di essere stato investito del ricorso proposto da D. P., assistente capo coordinatore della Polizia penitenziaria in servizio presso l'Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna (UIEPE) di Cagliari, per l'annullamento del provvedimento di immediata sospensione, prot. n. 01/2022 del 7 gennaio 2022, del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità - Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna per la Sardegna, emesso a seguito del mancato adempimento dell'obbligo vaccinale contro il COVID-19. Il ricorrente, premesso di lavorare in un ufficio occupato da tre dipendenti debitamente distanziati tra di loro (di cui peraltro uno assente), ha sostenuto che la sospensione dal servizio stabilito dalla norma per la categoria professionale cui egli appartiene (Polizia penitenziaria) integrerebbe un'evidente disparità di trattamento rispetto ad altre categorie professionali, atteso che le mansioni da lui in concreto svolte nella sua qualità di assistente capo di Polizia penitenziaria sarebbero in parte equiparabili a quelle svolte anche da soggetti appartenenti a professioni differenti per le quali, tuttavia, a parità di condizioni, non è stato imposto l'obbligo vaccinale. L'impugnato provvedimento, nella parte in cui dalla disposta sospensione dal servizio fa discendere la mancata corresponsione della retribuzione e di qualsiasi altra forma di compenso o emolumento comunque denominati, anche di natura previdenziale, comporterebbe altresì un'evidente disparità di trattamento rispetto ad altre ipotesi di sospensione del pubblico dipendente dal servizio, nelle quali al militare imputato di un reato da cui possa derivare la perdita del grado o sottoposto ad arresto o qualsiasi altra misura cautelare è comunque garantita la corresponsione di metà degli assegni a carattere fisso e continuativo.

Nel giudizio innanzi al TAR si è costituito il Ministero della giustizia, che ha chiesto il rigetto del ricorso, avendo l'Amministrazione agito in conformità con quanto previsto dalla legge in materia. Sono, inoltre, intervenuti ad adiuvandum l'Associazione professionale e sindacale (ANIEF) e V. M., maresciallo della Guardia di finanza in servizio alle dipendenze del Comando provinciale di Reggio Emilia, destinatario di analogo provvedimento di sospensione per mancato adempimento dell'obbligo vaccinale, asseritamente titolare di un interesse, ai sensi dell'art. 28 dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) a sostenere le ragioni del ricorrente principale, entrambi insistendo per l'accoglimento del ricorso previa rimessione a questa Corte della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter del d.l. n. 44 del 2021, come convertito.

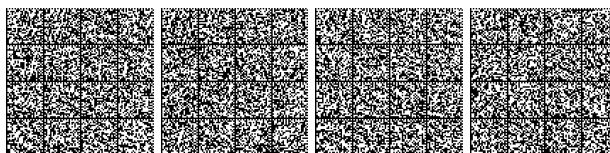
Il TAR espone di avere accolto la domanda cautelare, con ordinanza del 25 febbraio 2022, disponendo che al ricorrente fosse corrisposto un assegno alimentare pari alla metà del trattamento retributivo.

1.2.- In punto di rilevanza, viene evidenziato che il provvedimento di sospensione impugnato è stato emesso in applicazione dell'art. 4-ter, comma 3, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, il quale, nel fare espresso riferimento alla retribuzione e a qualsiasi altro compenso o emolumento comunque denominati, sembrerebbe esprimere un concetto omnicomprensivo, non suscettibile di diversa interpretazione, idoneo a escludere anche il riconoscimento all'assegno alimentare, benché quest'ultimo non abbia natura corrispettiva ma assistenziale. A tale conclusione condurrebbe altresì la natura speciale della disposizione, che deroga ad ogni altra di ordine generale prevista dalla legge o dalla contrattazione collettiva.

Di conseguenza, benché la sospensione dal servizio e dalla retribuzione possa cessare, mediante l'ottemperanza all'obbligo vaccinale o comunque alla cessazione dello stato di emergenza sanitaria, il ricorrente avrebbe comunque interesse alla rimozione degli effetti del provvedimento impugnato e delle relative conseguenze, sì da conseguire il recupero delle retribuzioni non corrisposte per il periodo di sospensione e comunque l'erogazione di un assegno alimentare, come previsto dalla legge in altre ipotesi di sospensione dal servizio.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ravvisa la violazione degli artt. 2, 3 e 32, secondo comma, Cost., reputando le conseguenze che la mancata ottemperanza all'obbligo vaccinale produce nella sfera del dipendente non vaccinato «oggettivamente sbilanciate se ricondotte nell'alveo della necessaria considerazione degli altri valori costituzionali coinvolti, avuto anche riguardo alla natura pacificamente assistenziale che riveste, nel nostro ordinamento, l'assegno alimentare [...], generalmente riconosciuto in caso di sospensione dal rapporto di lavoro per motivi disciplinari o cautelari».

Le disposizioni in esame, nel precludere al personale della Polizia penitenziaria non vaccinato la possibilità di espletare la prestazione lavorativa, escludendo qualsiasi soluzione alternativa e, infine, impedendo di fruire di un sostentamento minimo per far fronte alle primarie esigenze di vita, violerebbero la dignità della persona di cui all'art. 2



Cost. e risulterebbe sproporzionata, in violazione dell'art. 3 Cost. e dell'art. 32, secondo comma, Cost., in quanto introdurrebbe «una sorta di coercizione indiretta all'adempimento dell'obbligo, ponendo il lavoratore renitente di fronte all'alternativa di doversi suo malgrado sottoporre alla vaccinazione da egli avversata, ovvero subire uno stato di prolungata indigenza e di significativa compressione del suo abituale tenore di vita».

Le disposizioni censurate, nel precludere l'applicazione di misure di sostegno, come l'assegno alimentare, integrerebbero un'ulteriore violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento rispetto ad altre ipotesi di sospensione del lavoratore, disciplinare o cautelare, laddove quest'ultimo abbia commesso (o sia sospettato di aver commesso) determinati fatti costituenti reato o comunque idonei a determinare anche l'irrogazione di sanzioni disciplinari.

Considerato in diritto

1.- Il TAR per il Lazio, sezione quinta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter, commi 1, lettera d), e 3, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui prevede per il personale della Polizia penitenziaria, per effetto dell'inadempimento all'obbligo vaccinale anti SARS-CoV-2, la sospensione dal servizio e la perdita della retribuzione, e comunque la mancata erogazione di un assegno alimentare.

1.1.- Il giudice rimettente, pur non contestando la legittimità dell'obbligo vaccinale, censura le conseguenze che produce nella sfera del lavoratore la mancata ottemperanza al predetto obbligo.

In particolare, viene sostenuta la violazione degli artt. 2, 3, 32, secondo comma, Cost., in quanto le censurate disposizioni, nel precludere al personale della Polizia penitenziaria non vaccinato la possibilità di espletare la prestazione lavorativa, impediscono di fruire di un sostentamento minimo per far fronte alle primarie esigenze proprie e del proprio nucleo familiare, non potendo il lavoratore fare affidamento su alcuna forma di sostegno economico per un periodo temporale particolarmente rilevante; in tal modo si realizzerebbe un irragionevole bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti, con conseguente detrimento del valore della dignità della persona, e si opererebbe di fatto una sorta di «coercizione indiretta» all'adempimento dell'obbligo vaccinale, con conseguente violazione della «libera determinazione dell'individuo in materia sanitaria».

Il contrasto con l'art. 3 Cost. sarebbe, poi, ravvisabile anche sotto il duplice profilo della violazione del principio di eguaglianza e della irragionevolezza, in quanto le disposizioni censurate impongono la sospensione dal servizio con conseguente perdita della retribuzione a fronte di una condotta non integrante un illecito penale o disciplinare e precludono anche l'applicazione di quelle misure di sostegno che l'ordinamento riconosce in ipotesi di sospensione cautelare del lavoratore coinvolto in procedimenti penali e disciplinari per fatti di oggettiva gravità.

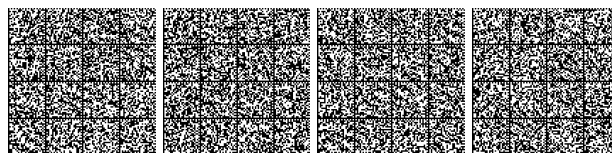
2.- Le questioni non sono fondate.

3.- In base alla disciplina delineata dal legislatore per far fronte all'emergenza pandemica, la vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative rese dai soggetti obbligati.

Conseguentemente, come già osservato da questa Corte, la sospensione del lavoratore che non avesse ottemperato all'obbligo vaccinale rappresentava per il datore di lavoro «l'adempimento di un obbligo nominato di sicurezza, inserito nel sinallagma contrattuale» (sentenza n. 15 del 2023): tale misura è, infatti, coerente con l'obbligo di sicurezza imposto al datore di lavoro dall'art. 2087 del codice civile e dall'art. 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro). Del pari, sul versante della posizione dei lavoratori, la vaccinazione anti SARS-CoV-2 rientrava nel novero degli obblighi di cura della salute e di sicurezza prescritti dall'art. 20 del d.lgs. n. 81 del 2008, nonché degli obblighi di prevenzione e controllo stabiliti dal successivo art. 279 per i lavoratori addetti a particolari attività.

Il datore di lavoro, dunque, era tenuto ad adottare i provvedimenti di sospensione dal servizio e dalla retribuzione del lavoratore dal momento dell'accertamento dell'inadempimento all'obbligo vaccinale e fino al suo assolvimento, ovvero fino al completamento del piano vaccinale nazionale o comunque fino al termine stabilito dalla stessa legge.

La mancata sottoposizione a vaccinazione, determinando, nei termini suddetti, la sopravvenuta e temporanea impossibilità per il dipendente di svolgere le proprie mansioni, comportava il venire meno (sia pure temporaneo) del sinallagma funzionale del contratto.



In applicazione del principio generale di corrispettività, l'assenza della prestazione lavorativa rende la previsione sulla mancata corresponsione della retribuzione così come di ogni altro compenso o emolumento (sentenza n. 15 del 2023) non contrastante con gli invocati parametri.

4.- Né può giungersi a diverse conclusioni con specifico riferimento alla mancata erogazione dell'assegno alimentare.

Come già chiarito da questa Corte, l'effetto stabilito dalle disposizioni censurate, a norma delle quali al lavoratore inadempiente all'obbligo vaccinale non sono dovuti, nel periodo di sospensione, «la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati», giustifica «anche la non erogazione al lavoratore sospeso di un assegno alimentare (in misura non superiore alla metà dello stipendio, come, ad esempio, previsto per gli impiegati civili dello Stato dall'art. 82 del d.P.R. n. 3 del 1957, e in altri casi dalla contrattazione collettiva), considerando che il lavoratore decide di non vaccinarsi per una libera scelta, in ogni momento rivedibile» (sentenza n. 15 del 2023).

Né possono ritenersi validi *tertium comparationis* le ipotesi - evocate dal giudice rimettente al fine di sostenere la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento - in cui sia stata disposta la sospensione dal servizio a seguito della sottoposizione a procedimento penale o disciplinare, in base all'art. 82 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) o al contratto collettivo di comparto, come stabilito dall'art. 59 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e poi dall'art. 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

In questi casi, invero, la sospensione è una misura provvisoria, priva di carattere sanzionatorio e disposta cautelatamente nell'interesse pubblico, destinata ad essere travolta dall'esaurimento dei paralleli procedimenti; il che rende improponibile la comparazione svolta dal giudice *a quo* (sentenza n. 15 del 2023). Come rimarcato da questa Corte nella suddetta sentenza, «la scelta del legislatore di equiparare quei determinati periodi di inattività lavorativa alla prestazione effettiva trova la giustificazione nella esigenza sociale di sostegno temporaneo del lavoratore per il tempo occorrente alla definizione dei relativi giudizi e alla verifica della sua effettiva responsabilità, ancora non accertata». Diversamente da tali ipotesi, in cui «il riconoscimento dell'assegno alimentare si giustifica alla luce della necessità di assicurare al lavoratore un sostegno allorché la temporanea impossibilità della prestazione sia determinata da una rinuncia unilaterale del datore di lavoro ad avvalersene e da atti o comportamenti che richiedono di essere accertati in vista della prosecuzione del rapporto», nel caso in esame «è il lavoratore che decide di sottrarsi unilateralmente alle condizioni di sicurezza che rendono la sua prestazione lavorativa, nei termini anzidetti, legittimamente esercitabile».

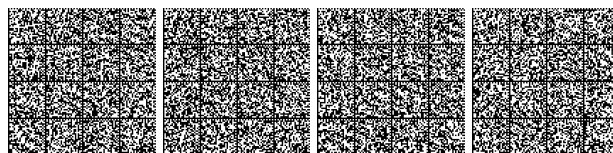
5.- Tali conclusioni - ha chiarito questa Corte nella medesima pronuncia - non vengono intaccate pur aderendo alla tesi della natura assistenziale, e non retributiva, dell'assegno alimentare, in quanto comunque non può considerarsi soluzione costituzionalmente obbligata l'accollo al datore di lavoro, in chiave solidaristica, di una provvidenza di natura assistenziale, esulante dai diritti connessi al rapporto di lavoro, in favore del lavoratore che non abbia inteso vaccinarsi e che sia per ciò solo temporaneamente inidoneo allo svolgimento della propria attività lavorativa.

6.- Alla luce delle considerazioni svolte, devono quindi dichiararsi non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32, secondo comma, Cost., dell'art. 4-ter, commi 1, lettera d), e 3, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui prevede per il personale della Polizia penitenziaria, per effetto dell'inadempimento all'obbligo vaccinale anti SARS-CoV-2, la sospensione dal servizio e la perdita della retribuzione, e comunque non contempla l'erogazione di un assegno alimentare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter, commi 1, lettera d), e 3, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio



2021, n. 76, come inserito dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240188

N. 189

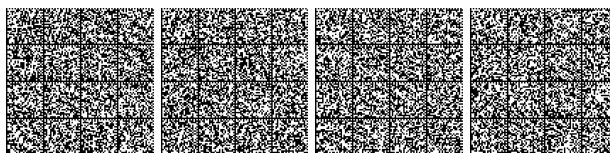
Sentenza 30 ottobre - 28 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo tributario - Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 (1° gennaio 2023) - Deposito della domanda e versamento degli importi dovuti o della prima rata - Effetti - Estinzione del processo - Evoluzione negativa del successivo procedimento amministrativo - Impugnabilità dell'eventuale diniego dell'amministrazione - Possibilità, in conseguenza, della revocazione del provvedimento di estinzione - Lamentata violazione del diritto di difesa e disparità di trattamento tra posizione del contribuente e dell'amministrazione finanziaria - Inammissibilità delle questioni.

Processo tributario - Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 (1° gennaio 2023) - Deposito della domanda e versamento degli importi dovuti o della prima rata - Effetti - Estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione - Immediatezza dell'estinzione, anche in pendenza del termine fissato all'amministrazione finanziaria per valutare l'eventuale diniego alla domanda - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di difesa e disparità di trattamento tra posizione del contribuente e dell'amministrazione finanziaria violazione della tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze e del giusto processo nonché del principio di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 198, 200 e 201.
- Costituzione, artt. 3, 10, 11, 23, 24, commi primo e secondo, 53, 80, 81, 97, primo e secondo comma, e 111; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, 13 e 17; Trattato sull'Unione europea, art. K.3; Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee; direttiva (UE) 2017/1371, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 113 e seguenti.



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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 198, 200 e 201, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale 2023-2025), promossi con ordinanze dell'11 gennaio 2024 dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Calabria e del 25 e 29 gennaio 2024 dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione quattordicesima, iscritte rispettivamente ai numeri 31, 59, 60, 61, 62 e 63 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 11 e 17, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 30 ottobre 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 30 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 gennaio 2024, iscritta al n. 31 reg. ord. 2024, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Calabria ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

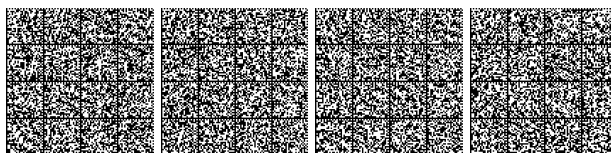
a) dell'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025): «per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito [della copia della domanda di definizione agevolata e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione», per violazione degli artt. 3, 10, 11, 23, 24, 53, 80, 81, 97, primo comma, e 111 della Costituzione, dell'art. 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), degli artt. 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dell'art. K.3 del Trattato sull'Unione europea (TUE); «per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata», per violazione degli artt. 3, 23, 24, 53, 97, comma primo, e 111 Cost., dell'art. 113 TFUE, degli artt. 6, 13 e 17 CEDU e dell'art. K.3 TUE;

b) dell'art. 1, commi 200 e 201, della legge n. 197 del 2022, per violazione degli artt. 3, 23, 24, 53, 97, primo comma, e 111 Cost., e degli artt. 6, 13 e 17 CEDU.

2.- La Corte rimettente espone di essere investita dell'impugnazione proposta dall'Agenzia delle entrate avverso la sentenza che aveva accolto il ricorso spiegato da un contribuente contro una cartella di pagamento.

L'appellato, nel costituirsi, ha depositato la domanda di definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, presentata ai sensi dell'art. 1, commi da 186 a 202, della legge n. 197 del 2022, nonché attestazione del pagamento dell'importo di euro 371,00, chiedendo che il processo sia dichiarato estinto.

2.1.- La rilevanza delle questioni esposte sub a) è illustrata considerando che, dopo il deposito della domanda di definizione agevolata e del versamento degli importi dovuti o della prima rata, il giudice adito deve dichiarare estinto il processo, «salvo poi dover prendere atto» che tale estinzione abbia «definitivamente compromesso» sia «il principio



costituzionale generale della tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze» (artt. 53, 81 e 97, comma primo, Cost.), sia quello di «garanzia del giusto processo» (art. 111 Cost.), sia, infine, quello di uguaglianza (art. 3 Cost.), «posto che verrebbero ad equipararsi, nel sistema ideato dall'art. 1, commi 186 e seguenti della legge n. 197/2022, le situazioni di chi ha assolto interamente all'onere di versamento, rispetto a chi ha optato per il versamento immediato della sola prima rata».

La rilevanza delle questioni esposte sub *b)* è illustrata considerando che, ove il Collegio procedesse alla dichiarazione di estinzione, l'eventuale diniego della definizione agevolata da parte dell'amministrazione finanziaria sarebbe impugnabile dinanzi allo stesso organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia e sarebbe altresì motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi dell'art. 1, comma 198.

2.2.- La Corte rimettente premette altresì che non è possibile seguire una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, ponendo esse «una causa di estinzione del processo nuova e legata ad un fatto posto nella esclusiva volontà di una delle parti processuali, segnatamente il contribuente», dovendo il giudice necessariamente estinguere il giudizio «anche a fronte del pagamento di una sola rata».

3.- Tornando al fondamento delle questioni inerenti all'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022, l'ordinanza di rimessione riporta il dettato dei commi 186 e seguenti del citato art. 1, evidenziando come la dichiarazione del contribuente di volersi avvalere della definizione agevolata abbia comportato dapprima la sospensione del processo fino al 10 ottobre 2023 (data entro la quale andava depositata presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pendeva la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata) e poi l'estinzione del processo. Per la produzione di tali effetti, il comma 194 dell'art. 1 della citata legge, ove sia ammesso il pagamento rateale, specifica che la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda e il versamento della sola prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023.

3.1.- In tal modo, sostiene l'ordinanza di rimessione, l'esito dell'estinzione del giudizio accomuna due situazioni non omogenee, ovvero quella del contribuente che abbia optato per il pagamento rateale e quella di chi abbia versato l'intero importo dovuto, con lesione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), restando svilita la *ratio* deflattiva del contenzioso tributario. Sarebbero violati, altresì, il principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.), posto che due contribuenti di pari capacità vengono chiamati a corrispondere importi diversi, e il principio di equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.), per i riflessi sulle previsioni annuali di competenza delle entrate erariali, che verrebbero decurtate senza che il legislatore abbia provveduto alla previsione di un apposito fondo di bilancio utile a compensare, appunto, le minori entrate.

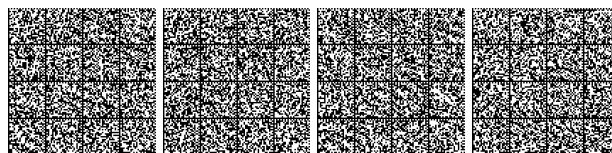
3.2.- Sarebbe poi pregiudicata la parità delle condizioni delle parti del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), dovendo il giudice procedere all'estinzione, pure in caso di pagamento di una sola rata, senza alcuna delibazione di ammissibilità e fondatezza della domanda di definizione agevolata.

3.3.- Ancora, a dire dalla Corte rimettente, l'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 contrasterebbe con gli artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111 Cost. giacché, disponendo che, a seguito di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, crea un regime derogatorio rispetto a quello delineato dall'art. 46 (rubricato «Estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere») del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

L'art. 46 del d.lgs. n. 546 del 1992 prevede che il giudizio tributario si estingue, in tutto o in parte, nei casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge e in ogni altro caso di cessazione della materia del contendere e che «[l]a cessazione della materia del contendere è dichiarata con decreto del presidente o con sentenza della commissione», essendo il provvedimento presidenziale reclamabile a norma dell'art. 28 del d.lgs. n. 546 del 1992 (rubricato «Reclamo contro i provvedimenti presidenziali»).

Secondo la Corte di giustizia rimettente, siffatta deroga «appare irrazionale e priva di giustificazione costituzionale, finendo così per determinare una sostanziale irretrattabilità del provvedimento di estinzione se dichiarato con ordinanza collegiale».

A differenza della sentenza dichiarativa della cessazione della materia del contendere, la quale è soggetta ai rimedi impugnatori di cui all'art. 50 del d.lgs. n. 546 del 1992, l'ordinanza che dichiara estinto il processo ai sensi dell'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 non consentirebbe l'accesso ai mezzi di impugnazione, sicché, in particolare, l'amministrazione finanziaria, in caso di mancata ammissione o di mancato assolvimento degli obblighi di pagamento rateale, non avrebbe strumenti per opporsi alla statuizione di estinzione. Anzi, il decreto presidenziale di estinzione (meno garantito sotto il profilo del contraddittorio) sarebbe quanto meno reclamabile al collegio in base all'art. 46, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, mentre priva di controllo rimane la declaratoria di estinzione adottata con l'ordinanza collegiale.



3.4.- L'ordinanza di rimessione segnala ulteriori profili di contrasto con gli artt. 3, 23, 24, 53 e 81 Cost. e con gli artt. 6, 13 e 17 CEDU dopo aver ricordato il contenuto dell'art. 1, comma 200, della legge n. 197 del 2022, che indica il termine del 30 settembre 2024 per la notifica dell'eventuale diniego della definizione agevolata da parte dell'amministrazione finanziaria.

Al proposito viene lamentato che, a differenza di quanto stabilito in precedenti ipotesi di definizione agevolata delle liti tributarie pendenti (si fa l'esempio dell'art. 3, commi 5 e 6, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria», convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136), l'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 contempla l'estinzione automatica del giudizio, senza attendere l'esito del procedimento amministrativo sull'istanza di definizione, dovendo, anzi, l'amministrazione subire inevitabilmente tale vicenda processuale sulla scorta della sola dichiarazione di adesione e di pagamento della prima rata, senza che vi sia stata alcuna valutazione preliminare sulla fondatezza della domanda del contribuente.

Il conflitto con l'art. 23 Cost. è spiegato dal giudice *a quo* in quanto quella in esame sarebbe nella sostanza un'ennesima misura di condono fiscale che indebolisce irragionevolmente la forza del complessivo sistema tributario.

Con riguardo all'art. 81, commi primo e terzo, Cost., l'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 renderebbe evanescente ed aleatorio l'appostamento nel bilancio statale di somme in entrata, determinando una lesione del principio dell'equilibrio del bilancio (tenuto conto degli esiti della norma agevolativa sulle previsioni di competenza di entrata di inizio anno, aventi possibili ricadute in termini di peggioramento del saldo netto da finanziare); inoltre, la disposizione censurata sarebbe da qualificare "onerosa" per le minori entrate che da essa deriveranno, in mancanza di un fondo di compensazione delle stesse minori entrate derivanti dall'agevolazione fiscale (pur a fronte, nelle intenzioni del legislatore, di un possibile incremento delle entrate sul versante della cassa).

3.5.- Si ipotizza dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Calabria anche una contrarietà della disposizione censurata all'art. 111 Cost., in relazione al divieto dell'abuso di diritto ex art. 17 CEDU e al diritto a un ricorso effettivo ex art. 13 CEDU, per l'aggravio giurisdizionale posto a carico dell'amministrazione finanziaria.

3.6.- Ancora: l'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 confliggerebbe con il principio generale di tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (artt. 53, 81 e 97, comma primo, Cost.), in quanto produce effetti diretti anche su quei giudizi, in specie in grado di appello, nei quali la parte ricorrente o appellante è costituita dall'agente della riscossione o dall'amministrazione finanziaria o dall'ente pubblico che vanta il credito tributario, i quali sono mossi da un interesse alla sollecita definizione della controversia per poter definire il credito fiscale.

La semplice dichiarazione di adesione alla definizione agevolata, proveniente dalla parte resistente o appellata, verrebbe, invece, a determinare una compromissione del diritto di difesa delle amministrazioni impositrici (in violazione dell'art. 24 Cost.) e della parità delle parti nel processo (in contrasto con l'art. 111 Cost.).

La Corte rimettente, sempre in rapporto alle asserite violazioni degli artt. 3, 24, 97 e 111 Cost., valuta le conseguenze che, agli effetti dell'art. 338 del codice di procedura civile, discendono dall'estinzione automatica del procedimento d'appello correlata alla mera istanza di definizione agevolata del contribuente.

3.7.- Dell'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 la Corte di giustizia tributaria lamenta altresì il contrasto con gli artt. 10, 11, 80, 81, 97 Cost. e con l'art. K.3 TUE, ciò perché la disposizione censurata, provocando una ingiustificata lesione della parità di trattamento delle parti processuali, finirebbe per compromettere gli interessi finanziari dell'Unione europea.

Il giudice *a quo* evoca altresì la Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, e relativi protocolli, ratificata e resa esecutiva con legge 29 settembre 2000, n. 300, nonché la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017 (relativa alla lotta alla frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale), per la compromissione delle ragioni di tutela dei crediti erariali approntata attraverso l'introduzione di una ingiustificata violazione della parità di trattamento delle parti processuali, con conseguente lesione degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Un altro profilo di illegittimità costituzionale, sempre cagionato dalla ingiustificata disparità di trattamento processuale tra le ragioni del credito erariale e quelle del contribuente, risiederebbe nella violazione degli artt. 113 e seguenti TFUE, allorché il processo tributario verta su questioni inerenti a imposte armonizzate, le quali hanno rilevanza sovranazionale, incidendo sul principio della concorrenza e quindi sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

4.- Circa il fondamento delle questioni inerenti all'art. 1, commi 200 e 201, della legge n. 197 del 2022 per violazione degli artt. 3, 23, 24, 53, 97, primo comma, e 111 Cost., nonché degli artt. 6, 13 e 17 CEDU (quanto, in particolare, alla prevista impugnabilità dell'eventuale diniego della definizione agevolata dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia o che abbia dichiarato l'estinzione, e alla individuazione del medesimo diniego della definizione quale motivo di revocazione del provvedimento di estinzione), la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Cala-



bria innanzitutto ravvisa una compressione del diritto di difesa nel fatto che la competenza sull'impugnazione del diniego di definizione agevolata viene attribuita al giudice del processo pendente anche ove si tratti di un giudizio di appello, sicché la valutazione di legittimità di tale diniego si svolge «in unica e sola istanza», precludendo la possibilità di una revisione della prima decisione giurisdizionale, nonostante la natura latamente afflittiva del provvedimento negativo in esame.

È di seguito censurata l'introduzione di un nuovo «motivo speciale» di revocazione avverso il provvedimento di estinzione (decreto del presidente della sezione o ordinanza deliberata in camera di consiglio), che darebbe luogo ad un'ipotesi estranea sia all'art. 64 del d.lgs. n. 546 del 1992, in tema di revocazione delle sentenze pronunciate in grado d'appello o in unico grado dalle Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado, e relativi motivi, sia all'art. 395 cod. proc. civ., cui la disposizione sul processo tributario fa rinvio.

L'ordinanza di remissione sostiene che l'art. 1, comma 201, della legge n. 197 del 2022 violerebbe non solo il principio del giusto processo, ma anche le disposizioni degli artt. 13 e 17 CEDU in ordine al diritto ad un ricorso effettivo e al divieto dell'abuso di diritto. Ciò perché la disciplina in oggetto «estendendo un meccanismo impugnatorio tipico e tassativo relativo alle sentenze» a provvedimenti giurisdizionali di rango «inferiore», determinerebbe per un verso «uno squilibrio della posizione dell'Amministrazione finanziaria rispetto a quella del contribuente», posto che «solo quest'ultimo impugnerà il diniego e solo egli potrà accedere al rimedio della revocazione in relazione all'atto definitivo che nega la definizione agevolata, aggravando in tal modo il procedimento impositivo (in lesione dell'art. 97 Cost.), come nel caso in cui vi sia stata una prima decisione giurisdizionale sfavorevole al contribuente ed un espresso diniego di definizione agevolata».

La Corte rimettente si duole di tale aggravio del procedimento tributario (contrario agli artt. 53 e 97 Cost.) e di quello giurisdizionale connesso (contrario all'art. 111 Cost.), che andrebbe esclusivamente a carico e svantaggio delle amministrazioni pubbliche impositrici.

5.- Ha depositato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate.

5.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'inammissibilità delle questioni sub *a*), inerenti all'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022, per l'erronea individuazione della norma alla quale si attribuisce l'illegittimo effetto dell'estinzione del processo discendente dal pagamento anche della sola prima rata, essendo ciò stabilito piuttosto dall'art. 1, comma 194, della stessa legge, secondo il quale, nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata.

5.2.- Quanto alle questioni sub *b*), inerenti all'art. 1, commi 200 e 201, della legge n. 197 del 2022, l'Avvocatura generale dello Stato motiva il rilievo di inammissibilità considerando che la Corte rimettente non ha sperimentato l'interpretazione delle norme in esame che indurrebbe a riconoscere anche all'amministrazione finanziaria la legittimazione ad agire in revocazione contro il provvedimento di estinzione nell'ipotesi di sopravvenuto diniego dell'istanza di definizione agevolata.

La difesa dello Stato ravvisa nella disciplina in esame una simmetria tra l'effetto della dichiarazione di adesione alla definizione e il diniego di definizione: così come la prima dichiarazione costituisce condizione necessaria e sufficiente per l'immediata estinzione del giudizio, il sopravvenuto diniego di definizione costituisce condizione necessaria e sufficiente per riaprire il giudizio, anche indipendentemente dalla pronuncia del giudice sulla legittimità del diniego stesso. Pur prevedendo il comma 201 dell'art. 1 della legge citata che la revocazione è chiesta congiuntamente all'impugnazione del diniego, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato non si potrebbe desumere una preclusione volta ad inibire all'ente impositore di azionare direttamente, senza attendere le iniziative del contribuente, lo strumento della revocazione in tutti i casi di diniego di definizione.

Al fine di supportare tale interpretazione, l'atto di intervento richiama l'art. 40, comma 3, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41, secondo il quale «[a]l fine di conseguire gli obiettivi di riduzione del numero dei giudizi pendenti dinanzi alla Corte di Cassazione di cui alla Riforma 1.7 “Giustizia tributaria” della Missione 1, Componente 1, Asse 2, del Piano nazionale di ripresa e resilienza mediante la riduzione dei tempi per la dichiarazione di estinzione dei giudizi di legittimità ai sensi dell'articolo 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022 n. 197 e dell'articolo 391 del codice di procedura civile, l'Agenzia delle entrate, fermi restando gli oneri posti a carico del contribuente, provvede a depositare entro il 31 ottobre 2023 presso la cancelleria della Corte di cassazione un elenco delle controversie per le quali è stata presentata domanda di definizione, con l'indicazione dei relativi versamenti previsti dal comma 197 del medesimo articolo 1». Ciò convaliderebbe l'assunto che nessuna disposizione impone di attribuire al solo contribuente la legittimazione attiva ad esperire il particolare mezzo di revocazione previsto dal comma 201 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 (oltre che a richiedere la decisione ai sensi dell'art. 391, terzo comma, cod. proc. civ.).



Sempre in riferimento alle questioni inerenti all'art. 1, commi 200 e 201, della legge n. 197 del 2022, l'Avvocatura generale ravvisa un ulteriore profilo di inammissibilità per difetto di rilevanza, non essendo la Corte rimettente chiamata a fare immediata applicazione di dette disposizioni, le quali suppongono che la domanda di definizione sia stata respinta e indicano come tale diniego possa essere impugnato.

5.3.- L'atto di intervento passa poi ad esporre, in subordine, le ragioni di ritenuta manifesta infondatezza delle questioni.

5.4.- I rischi che l'ordinanza di rimessione rapporta all'eventualità che il contribuente, dopo il pagamento della prima rata, possa restare inadempiente rispetto alle rate successive, secondo la difesa dello Stato, costituirebbero solo un effetto distorto dell'applicazione pratica della disposizione censurata. Si tratterebbe, peraltro, di eventualità regolata nel comma 194 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, ove, nel caso in cui è ammesso il pagamento rateale, si prevede l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art. 8 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218 (Disposizioni in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale), il quale, nel disciplinare le modalità di versamento delle somme dovute per effetto dell'accertamento con adesione, al comma 4 stabilisce che in ipotesi di inadempimento nei pagamenti rateali si applicano le disposizioni di cui all'art. 15-ter del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito). L'art. 15-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, relativo agli inadempimenti nei pagamenti delle somme dovute a seguito dell'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate, al secondo comma prescrive che, in caso di rateazione ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 218 del 1997, il mancato pagamento di una delle rate diverse dalla prima entro il termine di pagamento della rata successiva comporta la decadenza dal beneficio della rateazione e l'iscrizione a ruolo dei residui importi dovuti a titolo di imposta, interessi e sanzioni, nonché della sanzione di cui all'art. 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, recante «Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662», aumentata della metà e applicata sul residuo importo dovuto a titolo di imposta.

Quanto alle censure di violazione degli artt. 3 e 53 Cost., l'Avvocatura osserva che la normativa censurata concede a tutti i contribuenti la possibilità di scegliere la modalità di pagamento ai fini del perfezionamento della definizione agevolata delle liti, così realizzando un bilanciamento dei diversi interessi costituzionalmente tutelati.

5.5.- L'atto di intervento esamina poi le doglianze della Corte rimettente circa il procedimento camerale della declaratoria di estinzione da seguire ove sia stata fissata la data della decisione, per la ravvisata irretrattabilità dell'ordinanza resa al riguardo.

Viene sul punto contrapposto che l'automaticità dell'estinzione non preclude affatto all'amministrazione finanziaria di svolgere i suoi controlli e di esprimere l'eventuale diniego della definizione agevolata entro il 30 settembre 2024, il che legittimerebbe la stessa amministrazione a sperimentare il rimedio speciale della revocazione.

5.6.- L'Avvocatura contesta, altresì, la fondatezza delle questioni con le quali vengono censurate la definitività dell'immediato effetto estintivo correlato alla presentazione dell'istanza di definizione agevolata (in luogo della previsione di una mera sospensione dei processi pendenti, sul modello di analoghi precedenti interventi legislativi), e la scelta di estendere l'impugnazione per revocazione a provvedimenti che non hanno forma di sentenza, in danno dell'amministrazione finanziaria.

La difesa dello Stato, richiamando altresì alcuni passaggi della relazione parlamentare all'intervento legislativo in esame, obietta che tali censure non tengono conto delle oggettive criticità dello stato del contenzioso tributario e della necessità di raggiungere il traguardo di cui alla «Milestone M1C1-35» del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), ovvero l'entrata in vigore della normativa di riforma delle commissioni tributarie di primo e secondo grado al fine di «rendere più efficace l'applicazione della legislazione tributaria italiana e di ridurre l'elevato numero di ricorsi alla Corte di Cassazione».

La soluzione della immediata estinzione, anziché della sospensione del processo, potrebbe risultare giustificata alla luce del confronto tra la consistenza del numero prevedibile dei dinieghi e la quantità delle domande di definizione complessivamente presentate, ferma l'esperibilità del rimedio della revocazione nelle ipotesi appunto di diniego e col vantaggio del parimenti immediato sgravio dei ruoli sovraccarichi dei giudici tributari.

Le censure della Corte rimettente, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, non avrebbero dato il giusto rilievo all'interesse dello Stato all'immediato incasso di somme necessarie al finanziamento della spesa pubblica, attraverso la possibilità, offerta al contribuente, di regolarizzare la propria posizione fiscale.

Nemmeno risulterebbe violato il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato di cui all'art. 81 Cost. poiché la *ratio* sottesa all'estinzione anticipata della definizione agevolata delle liti, introdotta con la legge n. 197 del 2022, sarebbe giustificata nella necessità di garantire un «tasso di smaltimento più alto» dei ricorsi pendenti davanti alle corti di merito e alla Corte di cassazione.



Circa la presunta lesione degli interessi finanziari unionali, l'ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Calabria trascurerebbe quanto dettato dall'art. 1, comma 193, della legge n. 197 del 2022, in forza del quale sono escluse dalla definizione agevolata le controversie concernenti anche solo in parte «a) le risorse proprie tradizionali previste dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, e 2020/2053/UE, Euratom del Consiglio, del 14 dicembre 2020, e l'imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione; b) le somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 16 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015».

Ancora, l'atto di intervento esclude la configurabilità di una lesione del principio della cosiddetta "parità delle armi" durante lo svolgimento del processo, garantito dall'art. 111 Cost., stante il predisposto meccanismo di "estinzione-diniego-revocazione".

La scelta di utilizzare lo strumento della revocazione per riattivare il processo estinto rientrerebbe, inoltre, nell'ambito di discrezionalità proprio del potere legislativo.

A sua volta, la scelta di affidare l'impugnazione dell'eventuale diniego di definizione agevolata al medesimo organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia risponderebbe, secondo la difesa dello Stato, ad una logica di concentrazione ed economia processuale e sarebbe espressione di discrezionalità legislativa non sindacabile.

6.- Con quattro ordinanze del 25 gennaio 2024, iscritte ai numeri 59, 60, 61 e 62 reg. ord. 2024, e con un'altra ordinanza del 29 gennaio 2024, iscritta al n. 63 reg. ord. 2024, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, e dell'art. 1, commi 200 e 201, della legge n. 197 del 2022.

Tutti i giudizi concernono le medesime disposizioni e pongono questioni identiche a quelle oggetto dell'ordinanza iscritta al n. 31 reg. ord. 2024.

6.1.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 59 del 2024, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio espone di essere investita dell'impugnazione proposta da una società avverso la sentenza che aveva respinto il ricorso da essa spiegato contro una cartella di pagamento relativa all'imposta sul valore aggiunto (IVA) del 2014.

L'appellante ha poi depositato la domanda di definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, presentata ai sensi dell'art. 1, commi da 186 a 202, della legge n. 197 del 2022, nonché istanza di «sospensione/cessazione» del processo, cui ha aderito l'appellata Agenzia delle entrate.

6.2.- Nel giudizio iscritto al n. 60 reg. ord. 2024, la Corte rimettente espone di essere investita dell'impugnazione proposta da una società avverso la sentenza che aveva respinto il ricorso da essa spiegato contro un avviso di accertamento relativo all'imposta sul reddito delle società (IRES) ed altre imposte del 2013.

L'appellante ha poi depositato la domanda di definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, presentata ai sensi dell'art. 1, commi da 186 a 202, della legge n. 197 del 2022, con attestazione del pagamento dell'importo di euro 2.013,40, nonché istanza di «sospensione/cessazione» del processo, cui ha aderito l'appellata Agenzia delle entrate.

6.3.- Nel giudizio iscritto al n. 61 reg. ord. 2024, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione quattordicesima, espone di essere investita dell'impugnazione proposta da una contribuente avverso la sentenza che aveva respinto il ricorso dalla medesima spiegato contro una cartella di pagamento per complessivi euro 7.219,66 a titolo di somme iscritte a ruolo imposta comunale sugli immobili (ICI) 2010.

L'appellante ha poi depositato la domanda di definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, presentata ai sensi dell'art. 1, commi da 186 a 202, della legge n. 197 del 2022.

6.4.- Nel giudizio iscritto al n. 62 reg. ord. 2024, la Corte rimettente espone di essere investita dell'impugnazione proposta da un'amministrazione comunale avverso la sentenza che aveva accolto il ricorso spiegato da una società contro un avviso di accertamento di importo pari ad euro 36.949,06, relativo ad omesso versamento dell'imposta municipale unica (IMU) per l'anno 2015.

È stata poi depositata, si legge in ordinanza, da «parte appellante» (*recte*: «da parte appellata») la domanda di definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, presentata ai sensi dell'art. 1, commi da 186 a 202, della legge n. 197 del 2022.

6.5.- Nel giudizio iscritto al n. 63 reg. ord. 2024, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione quattordicesima, espone di essere investita dell'impugnazione proposta da un'amministrazione comunale avverso la sentenza che aveva accolto il ricorso spiegato da una società avverso un avviso di accertamento IMU di importo pari ad euro 372.853,62.



È stata poi depositata dall'appellata la domanda di definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, presentata ai sensi dell'art. 1, commi da 186 a 202, della legge n. 197 del 2022, corredata da quietanza di pagamento dell'importo di euro 169.278,46.

7.- In tutti i giudizi ha depositato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura, svolgendo difese identiche a quelle presentate nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 31 reg. ord. 2024.

Considerato in diritto

1.- Con sei ordinanze di rimessione, iscritte rispettivamente ai numeri 31, 59, 60, 61, 62 e 63 reg. ord. 2024, la prima pronunciata dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Calabria e le restanti dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022: «per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito [della copia della domanda di definizione agevolata e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione», per violazione degli artt. 3, 10, 11, 23, 24, 53, 80, 81, 97, primo comma, e 111 Cost., dell'art. 113 TFUE, degli artt. 6, 13 e 17 CEDU e dell'art. K.3 TUE; «per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata», per violazione degli artt. 3, 23, 24, 53, 97, comma primo, e 111 Cost., dell'art. 113 TFUE, degli artt. 6, 13 e 17 CEDU e dell'art. K.3 TUE.

1.1.- Le ordinanze di rimessione hanno sollevato anche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 200 e 201, della legge n. 197 del 2022, per violazione degli artt. 3, 23, 24, 53, 97, primo comma, e 111 Cost., e degli artt. 6, 13 e 17 CEDU.

2.- Le questioni inerenti all'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 attengono alla previsione secondo cui nelle controversie pendenti in ogni stato e grado del procedimento, in caso di deposito della domanda di definizione agevolata, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio qualora sia stata fissata la data della decisione, nonché alla previsione secondo cui la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima e in pendenza del termine fissato all'amministrazione finanziaria per valutare l'eventuale diniego alla domanda.

2.1.- Le censure prospettano innanzitutto che l'immediatezza della pronuncia di estinzione cui è chiamato il giudice possa vulnerare sia il principio costituzionale della tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (artt. 53, 81 e 97, comma primo, Cost.), sia quello di garanzia del giusto processo (art. 111 Cost.), sia quello di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), per l'equiparazione tra le situazioni di chi abbia assolto interamente all'onere di versamento e di chi invece, ammesso al pagamento rateale, abbia optato per il versamento immediato della sola prima rata, stabilendo il comma 194 che la definizione agevolata si perfezioni comunque con tale pagamento parziale.

La disposizione in esame, assumono le Corti rimettenti, darebbe luogo a una nuova causa di estinzione del processo legata ad un fatto rimesso alla esclusiva volontà del contribuente, dovendo il giudice necessariamente dichiarare estinto il giudizio anche a fronte del pagamento di una sola rata.

Resterebbe svilita la *ratio* deflattiva del contenzioso tributario e sarebbe violato il principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.), chiamandosi due contribuenti di pari capacità a corrispondere importi diversi; ma sarebbe leso anche il principio di equilibrio del bilancio (art. 81, commi primo e terzo, Cost.), in considerazione dei riflessi negativi sulle previsioni annuali di competenza delle entrate erariali e della mancata predisposizione di un fondo di compensazione (pur a fronte, nelle intenzioni del legislatore, di un possibile incremento delle entrate sul versante della cassa).

L'automaticità dell'estinzione pregiudicherebbe, inoltre, la parità delle condizioni delle parti processuali (art. 111, secondo comma, Cost.). Ancora, vi sarebbe contrasto con gli artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111 Cost. giacché l'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022, prevedendo che l'estinzione venga dichiarata con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio, derogherebbe al regime generale dettato dall'art. 46 del d.lgs. n. 546 del 1992, finendo per determinare la irretrattabilità dell'ordinanza collegiale di estinzione, in tal modo privando di rimedi impugnatori l'amministrazione finanziaria in caso di mancata ammissione o di mancato assolvimento degli obblighi di pagamento rateale.



L'estinzione automatica del processo colliderebbe ulteriormente con gli artt. 3, 23, 24, 53 e 81 Cost. e con gli artt. 6, 13 e 17 CEDU, in quanto essa va adottata dal giudice senza nemmeno tener conto dell'esito amministrativo della definizione e dell'eventuale diniego, ai sensi dell'art. 1, comma 200, della legge n. 197 del 2022. Vi sarebbe conflitto altresì con l'art. 23 Cost., in quanto la disposizione censurata sarebbe nella sostanza un'ennesima misura di condono fiscale che indebolirebbe irragionevolmente il sistema tributario.

Le ordinanze di rimessione ipotizzano anche una contrarietà della disposizione censurata all'art. 111 Cost., in relazione al divieto dell'abuso di diritto ex art. 17 CEDU ed al diritto a un ricorso effettivo ex art. 13 CEDU, per l'aggravio giurisdizionale posto a carico dell'amministrazione finanziaria.

L'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 produrrebbe, ancora, lesioni del principio di tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (artt. 53, 81 e 97, comma primo, Cost.), in quanto inciderebbe anche su quei giudizi, in specie in grado di appello, nei quali parte ricorrente o appellante è l'agente della riscossione o l'amministrazione finanziaria o l'ente pubblico che vanta il credito tributario, i quali hanno interesse alla sollecita conclusione nel merito della controversia per poter definire il credito fiscale. La dichiarazione di adesione alla definizione agevolata del contribuente resistente o appellato, verrebbe, invece, a determinare una compromissione del diritto di difesa delle amministrazioni impositrici (con violazione dell'art. 24 Cost.) e della parità delle parti nel processo (con violazione dell'art. 111 Cost.), ed ancora degli artt. 3 e 97 Cost., in particolare determinando, se intervenuta in appello nell'ambito di giudizio già definito in primo grado con decisione favorevole al contribuente stesso, la cristallizzazione della situazione giuridica sostanziale come definita dalla sentenza di merito impugnata, in forza dell'art. 338 cod. proc. civ.

Si prospetta, infine, una ingiustificata lesione della parità di trattamento delle parti processuali, con compromissione degli interessi finanziari dell'Unione europea, collidendo l'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 con gli artt. 10, 11, 80, 81, 97 Cost., con l'art. K.3 TUE, giacché la ingiustificata disparità di trattamento processuale tra le ragioni del credito erariale e quelle del contribuente, allorché il processo tributario verta su questioni inerenti a imposte armonizzate, le quali hanno rilevanza sovranazionale, inciderebbe sul principio della concorrenza e quindi sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

3.- Le questioni inerenti all'art. 1, commi 200 e 201, della legge n. 197 del 2022, sono poi relative alla prevista impugnabilità dell'eventuale diniego della definizione agevolata dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia o che abbia dichiarato l'estinzione, nonché alla individuazione del medesimo diniego della definizione quale motivo di revocazione del provvedimento di estinzione.

Di tale disciplina le ordinanze di rimessione lamentano: la compressione del diritto di difesa per il fatto che la competenza sull'impugnazione del diniego di definizione agevolata viene attribuita al giudice del processo pendente anche ove si tratti di un giudizio di appello, sicché la valutazione di legittimità di tale diniego si svolgerebbe «in unica e sola istanza», precludendo la possibilità di una revisione della prima decisione giurisdizionale, nonostante la natura latamente afflittiva del provvedimento negativo in esame; la eccentricità del nuovo «motivo speciale» di revocazione avverso il provvedimento ordinatorio di estinzione rispetto ai modelli processuali dei giudizi civili e tributari; ancora lo squilibrio della posizione processuale dell'amministrazione finanziaria rispetto a quella del contribuente.

4.- I sei giudizi hanno ad oggetto le medesime disposizioni e pongono identiche questioni, sicché ne appare opportuna la riunione, ai fini di una decisione congiunta.

5.- Occorre premettere un quadro di sintesi della disciplina normativa nella quale si inseriscono le disposizioni censurate.

5.1.- La legge n. 197 del 2022 contiene le norme relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e al bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.

Essa contiene, tra l'altro, numerosi interventi di carattere strutturale volti a dare attuazione al Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR.

Nella relazione alla legge di bilancio si riporta quanto emergente da quella sullo stato del contenzioso tributario per l'anno 2021, circa i ricorsi pendenti, il valore complessivo, l'anzianità ed il tasso di smaltimento degli stessi, con attenzione particolare alla posizione dell'Agenzia delle entrate, che risulta essere l'ente impositore coinvolto nel maggior numero di controversie.

In questo quadro, la legge di bilancio 2023 ha previsto diverse tipologie di definizioni agevolate e chiusure delle liti pendenti.

6.- I tratti essenziali della definizione agevolata disciplinata nei commi da 186 a 205 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, tra i quali sono collocate le disposizioni censurate, possono essere così di seguito delineati.

6.1.- Sotto il profilo dell'ambito operativo, l'istituto è applicabile, ai sensi dell'art. 1, comma 186, della citata legge, nelle controversie tributarie in cui è parte l'Agenzia delle entrate ovvero l'Agenzia delle dogane e dei monopoli,



pendenti in ogni stato e grado del giudizio, comprese quelle innanzi alla Corte di cassazione o al giudice di rinvio, alla data di entrata in vigore della legge (1° gennaio 2023). Tali controversie, secondo quanto disposto dal successivo comma 191, possono essere definite, a domanda del soggetto che ha proposto l'atto introduttivo del giudizio o di chi vi è subentrato o ne ha la legittimazione, con il pagamento di un importo proporzionato al valore della controversia (da determinare ai sensi del comma 2 dell'art. 12 del d.lgs. n. 546 del 1992: importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni irrogate con l'atto impugnato o importo delle sanzioni che siano oggetto esclusivo della lite). Più specificamente, la definizione agevolata si applica alle controversie in cui il ricorso in primo grado è stato notificato alla controparte entro la data di entrata in vigore della legge e per le quali alla data della presentazione della domanda di cui al comma 186 il processo non si sia concluso con pronuncia definitiva (art. 1, comma 192, della citata legge).

Sono comunque escluse dalla definizione agevolata le controversie concernenti, anche solo in parte: le risorse proprie tradizionali dell'Unione europea e l'imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione; le somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato (art. 1, comma 193).

6.2.- I commi da 187 a 190 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 fissano le percentuali dell'importo proporzionato al valore della controversia, da determinare in relazione ai diversi gradi e al concreto svolgimento del processo (ricorso pendente in primo grado; soccombenza integrale della competente Agenzia fiscale, oppure soccombenza parziale o ripartita, nelle pronunce già rese; pendenza dinanzi alla Corte di cassazione).

Il successivo comma 196 precisa che dagli importi dovuti ai fini della definizione agevolata si scomputano quelli già versati a qualsiasi titolo in pendenza di giudizio e che la definizione non dà comunque luogo alla restituzione delle somme già versate ancorché eccedenti rispetto a quanto dovuto per la definizione stessa.

6.3.- I commi 194 e 195 dettano le regole procedurali. La domanda di definizione agevolata doveva essere presentata entro il 30 settembre 2023, una per «ciascuna controversia autonoma». La nozione di «controversia autonoma» viene spiegata come «quella relativa a ciascun atto impugnato».

La definizione agevolata si perfeziona automaticamente con la presentazione della domanda e con il pagamento degli importi dovuti (se ce ne sono da versare), come sopra quantificati, entro la data indicata. Nel caso in cui gli importi dovuti superino l'ammontare di mille euro è ammesso il pagamento rateale.

In tale ultimo caso, la definizione agevolata si intende espressamente perfezionata con la presentazione della domanda e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine del 30 settembre 2023.

Il medesimo comma 194 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 prescrive che, ove sia ammesso il pagamento rateale, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 8 del d.lgs. n. 218 del 1997. Quest'ultimo, nel disciplinare le modalità di versamento delle somme dovute per effetto dell'accertamento con adesione, al comma 4 stabilisce che in ipotesi di inadempimento nei pagamenti rateali si applicano le disposizioni di cui all'art. 15-ter del d.P.R. n. 602 del 1973. L'art. 15-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, relativo agli inadempimenti nei pagamenti delle somme dovute a seguito dell'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate, al secondo comma prescrive che, in caso di rateazione ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 218 del 1997, il mancato pagamento di una delle rate diverse dalla prima entro il termine di pagamento della rata successiva comporta la decadenza dal beneficio della rateazione e l'iscrizione a ruolo dei residui importi dovuti a titolo di imposta, interessi e sanzioni, nonché della sanzione di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 471 del 1997, aumentata della metà e applicata sul residuo importo dovuto a titolo di imposta.

6.4.- I commi da 196 a 199 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 regolano gli effetti processuali della presentazione e del perfezionamento della domanda di definizione agevolata.

Ai sensi del comma 196, gli effetti della definizione perfezionata «prevalgono» su quelli delle eventuali pronunce giurisdizionali non passate in giudicato anteriormente alla data di entrata in vigore della legge.

Il comma 197 stabilisce che le controversie definibili non siano sospese, salvo che il contribuente faccia apposita richiesta al giudice, dichiarando di volersi avvalere della definizione agevolata. In tal caso il processo resta sospeso fino al 10 ottobre 2023 ed entro la stessa data il contribuente ha l'onere di depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pende la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata.

Il comma 199 prevede, invece, per le controversie definibili la sospensione dei termini di impugnazione, anche incidentale, delle pronunce giurisdizionali e di riassunzione, nonché per la proposizione del controricorso in cassazione, a scadere tra la data di entrata in vigore della legge e il 31 ottobre 2023. Questa sospensione dei termini opera automaticamente, a prescindere dal concreto intento del contribuente di avvalersene, trovando, dunque, il suo presupposto applicativo sufficiente nell'astratta definibilità della lite pendente.



Il legislatore non ha quindi introdotto una sospensione automatica delle controversie pendenti, ma ha subordinato l'eventualità di tale effetto all'apposita richiesta del contribuente di volersi avvalere della definizione agevolata, conseguendo solo a tale richiesta, in ragione della parallela vicenda amministrativa destinata ad incidere sulla causa, l'aprirsi di uno stato di quiescenza del processo fino al 10 ottobre 2023, data ultima per la presentazione della domanda di definizione corredata dal versamento degli importi dovuti o quanto meno della prima rata.

6.5.- Il censurato comma 198 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 stabilisce, poi, che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata presso l'organo giurisdizionale adito, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

Le spese del processo restano a carico della parte che le ha anticipate, identicamente a quanto disposto in via generale dal comma 3 dell'art. 46 del d.lgs. n. 546 del 1992 per i casi di cessazione della materia del contendere conseguenti alla definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge.

6.6.- I commi 200 e 201 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 disciplinano gli effetti processuali dell'evoluzione negativa del procedimento amministrativo di definizione agevolata.

Come si è visto, il legislatore, modellando la definizione agevolata di cui ai commi 186 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, non ha scelto la soluzione di una sospensione impropria del processo pendente in attesa degli esiti della vicenda incidentale di natura amministrativa, benché tali esiti siano certamente destinati a incidere sulla controversia. E, al fine di perseguire l'obiettivo della più sollecita deflazione del carico delle controversie tributarie pendenti, il comma 194 ha disposto che il procedimento di definizione agevolata «si perfeziona con la presentazione della domanda [...] e con il pagamento degli importi dovuti [...] entro il 30 settembre 2023», ovvero, «[n]el caso di versamento rateale [...] si perfeziona con la presentazione della domanda [...] e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata» entro il medesimo termine.

Il comma 200 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 considera l'eventualità di un successivo diniego della definizione agevolata, che l'amministrazione finanziaria, evidentemente quale conseguenza dell'espletamento dell'attività di controllo successivo circa la regolarità della domanda e la ricorrenza dei presupposti richiesti dal comma 186 e seguenti per la validità della definizione, avrebbe potuto notificare entro il 30 settembre 2024, e prevede che tale diniego sopravvenuto possa essere impugnato entro sessanta giorni dalla sua notificazione dinanzi al medesimo organo giurisdizionale presso cui pende la controversia. Il diniego della definizione non incide, quindi, sul perfezionamento del procedimento, ormai maturato per come descritto, ma ne fa cessare la produzione degli effetti.

Il comma 201 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 ha invece delineato un apposito rimedio giurisdizionale per l'ipotesi che, a seguito dell'attività di controllo dell'amministrazione successiva al perfezionamento della definizione agevolata e degli eventuali inadempimenti nel pagamento degli importi dovuti dal contribuente, venga meno il presupposto conciliativo della lite.

Infatti, ai sensi del comma 201, l'effetto estintivo che il perfezionamento e l'iniziale efficacia della definizione agevolata determinano sulla controversia pendente, in ipotesi di sopravvenuto diniego proveniente dall'amministrazione, può essere travolto mediante un procedimento di revocazione del provvedimento di estinzione, che si deve svolgere congiuntamente all'eventuale impugnazione del diniego, restando entrambi i giudizi affidati al giudice che ha dichiarato l'estinzione e soggetti al medesimo termine per impugnare di sessanta giorni dalla notificazione del diniego stesso.

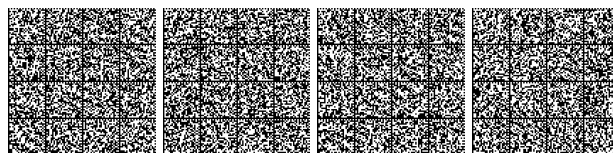
7.- Tanto premesso, le eccezioni di inammissibilità delle questioni poste dall'Avvocatura generale dello Stato sono solo in parte da accogliere.

7.1.- Sono effettivamente inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni inerenti all'art. 1, commi 200 e 201, della legge n. 197 del 2022, non essendo le Corti rimettenti chiamate a fare immediata applicazione di tali disposizioni, le quali presuppongono che la domanda di definizione sia stata respinta e indicano come il diniego e il provvedimento di estinzione possano essere impugnati.

Al momento in cui sono stati promossi gli incidenti di legittimità costituzionale in esame, nei giudizi principali non era da applicare l'art. 1, commi 200 e 201, della legge n. 197 del 2022, non risultando, peraltro, neppure specificato dalle ordinanze di remissione che vi fosse stata ammissione al pagamento rateale dell'importo da versare per la definizione agevolata.

Ciò rende meramente eventuali e ipotetiche, e dunque premature, le censure prospettate al riguardo dalle Corti rimettenti.

Per costante orientamento di questa Corte, la questione incidentale è, infatti, prematura, se l'applicazione della norma denunciata è solo eventuale e successiva (tra le tante, per l'omogeneità delle fattispecie, sentenza n. 141 del 2022; ordinanza n. 410 del 2007).



7.2.- Sono del pari inammissibili le questioni concernenti l'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022, sollevate in riferimento agli artt. 10, 11, 80, 81, 97 Cost., all'art. K.3 TUE e agli artt. 113 e seguenti TFUE.

Le Corti rimettenti, nel prospettare la possibile compromissione degli interessi finanziari dell'Unione europea, allorché il processo tributario verta su questioni inerenti a imposte armonizzate, omettono una completa ricostruzione del quadro normativo, giacché non considerano il disposto del comma 193 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, in forza del quale sono escluse dalla definizione agevolata le controversie concernenti, anche solo in parte: le risorse proprie tradizionali previste dall'art. 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, e 2020/2053/UE, Euratom del Consiglio, del 14 dicembre 2020; l'IVA riscossa all'importazione; le somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 16 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015.

Le ordinanze di rimessione (ad eccezione di quella iscritta al n. 59 reg. ord. 2024, che accenna a una cartella di pagamento relativa ad *IVA*) denotano pure una insufficiente descrizione delle fattispecie oggetto dei giudizi principali, in quanto non specificano se le questioni concernano tributi costituenti «risorse proprie» dell'Unione europea, così da comportare i vincoli per gli Stati membri nella gestione e riscossione dell'imposta, come pure l'inderogabilità della disciplina interna del tributo.

7.3.- Del pari, sono inammissibili, per erronea individuazione del parametro, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022, sollevate in riferimento all'art. 111 Cost., in relazione al principio di parità delle parti nel processo ex art. 6 CEDU, al divieto dell'abuso di diritto ex art. 17 CEDU e al diritto a un ricorso effettivo ex art. 13 CEDU, per l'aggravio giurisdizionale posto a carico dell'amministrazione finanziaria.

Invero, la violazione di disposizioni della CEDU non può essere veicolata attraverso il richiamo, contenuto nelle ordinanze di rimessione, all'art. 111 Cost. Peraltro, anche a voler considerare l'evocazione delle fonti convenzionali quali ausilio interpretativo e parametro integratore delle disposizioni costituzionali, le questioni sarebbero del pari inammissibili per carenza di motivazione adeguata circa le specifiche ragioni di contrasto con i principi presidiati dai parametri sovranazionali interposti.

7.4.- E ancora, deve dichiararsi l'inammissibilità, per genericità della motivazione sulla non manifesta infondatezza, delle questioni prospettate con riferimento alla violazione del principio di equilibrio del bilancio di cui agli artt. 81, primo e terzo comma, e 97, primo comma, Cost., in considerazione dei riflessi negativi sulle previsioni annuali di competenza delle entrate erariali e della mancata predisposizione di un fondo di compensazione (pur a fronte, nelle intenzioni del legislatore, di un possibile incremento delle entrate).

Invero, le censure sono, da un lato, prive di alcun riferimento alle previsioni della legge di bilancio relative alle entrate derivanti dall'applicazione della disposizione censurata, e, dall'altro, non tengono conto della previsione di cui all'art. 1, comma 194, della stessa legge n. 197 del 2022, per effetto della quale, in caso di mancato pagamento delle rate successive alla prima, trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 218 del 1997 e, per il richiamo in esso contenuto, all'art. 15-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, con conseguente decadenza del contribuente inadempiente dalla rateizzazione del pagamento delle imposte dovute e nuova iscrizione a ruolo dei tributi non corrisposti.

7.5.- Manifestamente inammissibile è altresì la censura con la quale si denuncia la violazione dell'art. 23 Cost., per assoluta inconferenza del parametro.

Le Corti rimettenti, invero, ritengono sussistente una violazione dell'evocato parametro sul rilievo che la disposizione censurata sarebbe nella sostanza un'ennesima misura di condono fiscale che indebolirebbe irragionevolmente il sistema tributario. È evidente come rispetto a tale censura sia del tutto estraneo l'art. 23 Cost., il quale stabilisce che «[n]essuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge».

7.6.- Deve, invece, essere disattesa l'eccezione di inammissibilità delle questioni inerenti all'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022, articolate sotto il profilo della erronea individuazione della disposizione da denunciare.

Tale rilievo di inammissibilità si fonda sul dato che, pur avendo le Corti rimettenti censurato unicamente l'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022, le censure investono il contenuto precettivo di ulteriori disposizioni, e in particolare: del comma 194 dello stesso art. 1, e cioè della disposizione a tenore della quale, nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023; e del comma 197, il quale stabilisce che il contribuente, ove avesse richiesto la sospensione del processo, avrebbe dovuto poi depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pendeva la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della sola prima rata. Da tale considerazione discenderebbe che i rimettenti avrebbero dovuto individuare le norme da censurare nel combinato disposto dell'art. 1, commi 194, 197 e 198, della legge n. 197 del 2022, imponendosi, ai fini della verifica delle denunciate illegittimità, uno scrutinio unitario sul contenuto precettivo delle tre disposizioni.



Al contrario di quanto eccepito dalla difesa statale, deve ritenersi che le censure siano correttamente rivolte al solo art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022, il quale, pur se correlato ai commi 194 e 197, rimane dotato di autonoma e distinta portata precettiva. Il *thema decidendum*, del resto, va identificato «tenendo conto della motivazione e dell'intero contesto dell'ordinanza di rimessione» (tra le tante, sentenze n. 142 e n. 12 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 35 del 2023).

7.7.- Le ulteriori eccezioni opposte dall'Avvocatura, genericamente afferenti alla carente descrizione delle fattispecie dei giudizi principali e alla incompleta ricostruzione del quadro normativo non appaiono ostative allo scrutinio nel merito delle questioni, che sarà di seguito compiuto, sia pure nei limiti in cui la prospettazione cumulativa della lesione dei parametri costituzionali evocati dai rimettenti consente di enucleare, con riferimento ad alcuni di essi, una sufficiente illustrazione delle ragioni per cui la normativa censurata integrerebbe la loro violazione (tra le tante, sentenze n. 220 del 2023, n. 257, n. 256, n. 182, n. 81 e n. 31 del 2022).

8.- Limitando quindi l'esame al profilo dei parametri di cui agli artt. 3, 24, 53 e 111 Cost., con riferimento ai quali soltanto le ordinanze di rimessione rivelano una sufficiente illustrazione delle ragioni per cui il censurato comma 198 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 integrerebbe la loro violazione, le questioni non sono fondate.

9.- Va dapprima ribadito che la disciplina della definizione agevolata contenuta nei commi da 186 a 205 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 deve essere letta nell'ambito del più ampio contesto degli interventi di carattere strutturale attuativi degli impegni assunti nel PNRR e nel Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR e trova origine e giustificazione nella situazione critica dello stato del contenzioso tributario, risultante anche dalla relazione alla legge oggetto del presente giudizio.

L'evidente finalità principale di tale disciplina è, quindi, quella di conseguire rapidamente gli obiettivi di riduzione del numero dei giudizi tributari pendenti, in attuazione degli impegni assunti nel PNRR e nel Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR.

Considerata l'ampia discrezionalità legislativa nella conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute, l'estinzione immediata delle liti fiscali definite anche con il pagamento della sola prima rata dell'importo dovuto appare in armonia con i declinati obiettivi, evitando stasi nello svolgimento dei processi. In questo senso, particolarmente significativa è la chiara esclusione di un generale effetto sospensivo dei processi interessati dal procedimento di definizione agevolata, essendo la scelta rimessa, ma per un tempo determinato, al contribuente.

10.- Con la richiesta di definizione anticipata, il contribuente compie una libera scelta per poter fruire della chiusura della controversia tributaria da lui instaurata, con il pagamento di un importo proporzionato al valore della stessa, secondo una percentuale che tiene conto degli esiti dei precedenti gradi di giudizio. Il comma 198 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, disponendo che il processo è dichiarato estinto in caso di deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata, tiene conto della situazione in atto alla quale si lega la concessione del beneficio. La definizione opera, in sostanza, dal momento in cui il contribuente la chiede adempiendo regolarmente alle condizioni imposte dalla legge.

La non irragionevolezza del comma 198 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 e la confutazione del denunciato squilibrio della posizione delle parti in danno dell'amministrazione finanziaria (artt. 3, 24 e 111 Cost.) si traggono dall'interpretazione sistematica della disposizione censurata con i commi 194, 196, 200 e 201 dello stesso articolo, i quali disciplinano gli eventuali effetti sostanziali e processuali dell'evoluzione negativa del procedimento amministrativo di definizione agevolata.

L'estinzione stabilita dal comma 198 rappresenta una forma atipica di definizione dell'obbligazione fiscale mediante pagamento in misura predefinita, dalla quale deriva la chiusura della res litigiosa. Il contribuente accede alla procedura, manifestando all'amministrazione la propria volontà di aderire alla definizione attraverso un'apposita domanda e di estinguere il debito in unica soluzione o, nei casi stabiliti, in forma rateizzata. Il legislatore rimette al giudice di verificare l'effettivo perfezionamento della definizione agevolata e di pronunciare l'estinzione all'esito di tale verifica (si veda la sentenza di questa Corte n. 141 del 2022).

La domanda di definizione agevolata rileva come la manifestazione di volontà del contribuente di chiudere la vicenda processuale preferendo versare un importo determinato in base ai criteri stabiliti dalla legge. Il mancato pagamento delle somme dovute comporta, per contro, la decadenza dal beneficio della rateazione e l'iscrizione a ruolo dei residui importi dovuti a titolo di imposta, interessi e sanzioni, e dunque il venir meno degli effetti della procedura di definizione agevolata, con correlata ripresa dell'attività ordinaria accertativa e sanzionatoria da parte dell'Agenzia delle entrate.

Giova ricordare che questa Corte, con riferimento alla disciplina dell'estinzione del processo tributario, prevista dall'art. 46 del d.lgs. n. 546 del 1992, ha riconosciuto la «spiccata specificità» di tale processo rispetto a quello civile e amministrativo, «correlata sia alla configurazione dell'organo decidente sia al rapporto sostanziale oggetto del giudizio. Rapporto che attiene alla fondamentale ed imprescindibile esigenza dello Stato di reperire i mezzi per l'esercizio delle sue funzioni attraverso l'attività dell'Amministrazione finanziaria, la quale ha il potere-dovere di provvedere, con atti autoritativi, all'accertamento ed alla pronta riscossione dei tributi» (sentenza n. 53 del 1998).



A differenza del regime generale predisposto dall'art. 46 del d.lgs. n. 546 del 1992, il comma 198 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 ha, dunque, previsto che, a seguito del perfezionamento della definizione agevolata, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

Orbene, l'asimmetria o l'eterogeneità dei modelli dell'estinzione nel processo civile e in quello tributario hanno trovato costante conferma nella interpretazione dei diversi provvedimenti legislativi volti a favorire la definizione delle liti fiscali pendenti, nel senso che in questi casi la declaratoria di estinzione del giudizio accertativa della intervenuta "definizione" di una controversia tributaria importa la caducazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali resi nel processo relativo.

La procedura di definizione mira ad incentivare i pagamenti non ancora effettuati, mediante la concessione di benefici (di solito, la riduzione della misura dovuta), collegando, per ragioni connesse ad esigenze della finanza pubblica, il pieno effetto liberatorio dell'obbligazione all'adempimento anche solo parziale (tra le tante, sentenza n. 416 del 2000).

10.1.- I dubbi sui possibili pregiudizi che i rimettenti prefigurano a detrimento delle esigenze di tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze nell'eventualità che il contribuente, dopo il pagamento della prima rata, resti inadempiente rispetto alle rate successive, possono agevolmente essere superati alla luce del disposto del comma 194 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, ove si prevede, nel caso in cui è ammesso il pagamento rateale, l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art. 8 del d.lgs. n. 218 del 1997, il quale, nel disciplinare le modalità di versamento delle somme dovute per effetto dell'accertamento con adesione, al comma 4 stabilisce che in ipotesi di inadempimento nei pagamenti rateali si applicano le disposizioni di cui all'art. 15-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, che comportano l'iscrizione a ruolo del debito residuo, degli interessi e delle relative sanzioni.

10.2.- Quanto al timore che la dichiarazione di adesione alla definizione agevolata della lite pendente, se intervenuta nel giudizio di appello, aggravi intollerabilmente la posizione dell'amministrazione finanziaria soccombente in primo grado, in forza dell'art. 338 cod. proc. civ., occorre dare adeguato rilievo al disposto del comma 196, seconda parte, dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, ove si prescrive che gli effetti della definizione perfezionata prevalgono su quelli delle eventuali pronunce giurisdizionali non passate in giudicato anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Il medesimo comma 196 precisa, peraltro, che dagli importi dovuti ai fini della definizione agevolata si scomputano quelli già versati a qualsiasi titolo in pendenza di giudizio e che la definizione non dà comunque luogo alla restituzione delle somme già versate, ancorché eccedenti rispetto a quanto dovuto per la definizione stessa.

10.3.- Circa l'asserita inoppugnabilità dell'ordinanza collegiale dichiarativa dell'estinzione e l'abuso che si assume perpetrabile in danno dell'amministrazione finanziaria parte del giudizio, deve rilevarsi che le censure dei giudici a quibus muovono da un'erronea ricostruzione della portata del comma 201 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, con riguardo all'interesse e alla correlata legittimazione della medesima amministrazione finanziaria a sperimentare il rimpiego della revocazione dell'estinzione a seguito del diniego della definizione.

Il tenore letterale del citato comma 201 non esclude che l'amministrazione finanziaria possa azionare, senza attendere le iniziative del contribuente, lo strumento della revocazione nei casi di diniego di definizione.

Invero, fermo che la definizione agevolata si perfeziona sin dal momento della presentazione della domanda e del pagamento dell'intero importo dovuto o della prima rata, e che essa diviene efficace nella controversia tributaria pendente subordinatamente alla produzione in giudizio della domanda e dell'attestazione del pagamento, provocandone l'estinzione, il comma 200 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 contempla l'eventualità di un successivo diniego della definizione espresso dall'amministrazione finanziaria, il quale ne fa cessare l'efficacia. In tal caso, mentre il medesimo comma 200 attribuisce l'impugnazione del diniego di definizione alla cognizione del giudice presso cui pende la lite principale, il successivo comma 201 configura un procedimento di revocazione del provvedimento di estinzione, che si deve svolgere congiuntamente all'eventuale impugnazione del diniego.

La scelta di affidare contestualmente il giudizio di impugnazione del diniego di definizione e la revocazione del provvedimento dichiarativo dell'estinzione alla competenza funzionale del giudice che ha reso quest'ultimo, essendo peraltro le impugnazioni accomunate anche dalla decorrenza del termine di proponibilità (sessanta giorni dalla notificazione del diniego), conferma la stretta connessione tra la domanda di definizione e la lite fiscale già pendente, segnata dapprima dall'estinzione del processo per effetto della presentazione della domanda di definizione e del pagamento dell'importo, anche rateale, stabilito, e poi, ove necessario, dalla prosecuzione della controversia in conseguenza del provvedimento di diniego della definizione.

Si tratta di scelta che non appare né arbitraria, né manifestamente irragionevole, attesi gli effetti che sulla sorte del giudizio principale estinto è in grado di dispiegare la soluzione sia dell'impugnativa del diniego di definizione sia della revocazione dell'estinzione stessa. Tale scelta risulta altresì in linea con precedenti interventi legislativi di analoga portata e appare giustificata dalla stretta connessione ravvisabile tra domanda di definizione e controversia pendente (ordinanza n. 107 del 2007).



10.4.- Il comma 201 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 ha così previsto l'ipotesi che l'ufficio finanziario, a fronte di una ordinanza di estinzione della lite fiscale pendente per intervenuta cessazione della materia del contendere, intenda poi chiedere la revoca di tale provvedimento giudiziale, per aver rilevato successivamente l'insussistenza dei presupposti della definizione agevolata, con ripristino della sottostante controversia. La menzionata disposizione ha ritenuto di configurare per tale evenienza una ipotesi tipica di revocazione avverso un provvedimento che, del resto, indipendentemente dalla sua forma (decreto del presidente della sezione o ordinanza in camera di consiglio), ha la medesima funzione (di pronuncia sulla fattispecie legale tipica di estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere a seguito di definizione delle pendenze tributarie) e il medesimo effetto (di attestazione che il processo deve chiudersi perché si è verificato un fenomeno estintivo) che l'ordinamento processuale riconosce alla sentenza.

Il giudice della revocazione, che può essere investito contemporaneamente anche della simmetrica impugnazione del diniego di definizione (dal cui accoglimento discenderebbe l'eliminazione della ragione di fatto del contrapposto motivo revocatorio), valuta se sia venuto meno quel determinato fatto esterno al processo costituente elemento essenziale della fattispecie estintiva, e, nel caso che la definizione agevolata sia stata (legittimamente) rifiutata dall'amministrazione finanziaria, elide qualsiasi valore del provvedimento di estinzione, dando poi seguito al giudizio rescissorio sulla lite fiscale.

Quanto alla legittimazione a proporre le due azioni, è il contribuente che ha interesse a dolersi del diniego della definizione agevolata, trattandosi di un atto amministrativo idoneo ad esplicitare la volontà negativa dell'amministrazione rispetto all'istanza da lui avanzata, avendo invece l'amministrazione stessa la legittimazione passiva (sostanziale e processuale) in ordine al ricorso proposto dal contribuente.

Viceversa, la revocazione del provvedimento di estinzione motivata con il diniego della definizione è esperibile, appunto, dall'amministrazione finanziaria, la quale non voglia sentirsi più vincolata, dopo il sopravvenuto diniego della definizione agevolata, all'esecuzione di una conciliazione annullata, né privata della facoltà di ripristinare la sottostante controversia per far valere la propria originaria pretesa tributaria.

Resta ferma, peraltro, la possibilità che, in caso di mancato pagamento, da parte del contribuente, delle rate successive alla prima, l'amministrazione finanziaria iscriva a ruolo, come previsto dall'art. 15-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, i residui importi dovuti a titolo di imposta, interessi e sanzioni, nonché della sanzione di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 471 del 1997 dando così luogo ad un nuovo procedimento finalizzato alla riscossione di quanto dovuto.

11.- Deve, infine, escludersi la sussistenza della denunciata violazione del principio di capacità contributiva (art. 53, primo comma, Cost.).

Infatti, i commi da 187 a 190 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 fissano l'entità dell'importo da versare per conseguire la definizione agevolata in modo coerente con i presupposti economici cui le rispettive imposizioni sono collegate, e dunque rispettano il principio dell'eguaglianza tributaria.

La scelta della definizione agevolata è stata favorita dal legislatore perché da essa possono discendere sia un tempestivo introito finanziario, benché in misura ridotta rispetto a quella astrattamente ricavabile, sia la deflazione del contenzioso (così, ad esempio, ordinanze n. 109 del 2009 e n. 550 del 2000).

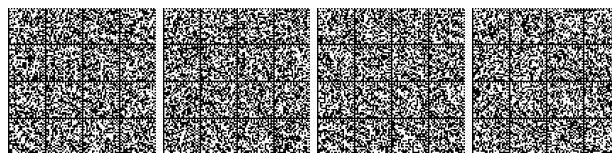
Le ordinanze di remissione paventano unicamente l'effetto di riduzione delle entrate finanziarie derivante dalle definizioni agevolate, senza dare adeguato rilievo all'evidente interesse dello Stato alla deflazione del contenzioso tributario, nonostante quest'ultima possa generare risparmi di spesa.

D'altra parte, dal rilievo che l'art. 1, comma 194, della legge n. 197 del 2022 dispone che, in caso di mancato pagamento delle rate successive alla prima, operano i rimedi previsti dall'art. 15-ter del d.P.R. n. 602 del 1973 e sia quindi possibile l'iscrizione a ruolo degli importi residui, discende pianamente la erroneità della prospettazione dei rimettenti, in base alla quale la previsione della estinzione del processo per effetto della definizione agevolata non solo in caso di pagamento dell'intero importo dovuto, ma anche dell'importo corrispondente alla sola prima rata, determinerebbe una violazione del principio di eguaglianza tra i contribuenti e del principio di capacità contributiva.

L'importo eventualmente non versato, infatti, ben potrà essere recuperato dall'amministrazione finanziaria. Pertanto, la dichiarazione di estinzione del processo per effetto della definizione agevolata di cui all'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 non comporta l'estinzione del credito tributario conseguente al mancato integrale pagamento degli importi dovuti per la definizione stessa.

La disposizione censurata non si riduce, quindi, a un intervento contrario al valore costituzionale del dovere tributario e tale da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione (sentenze n. 66 del 2022, n. 120 del 2021 e n. 288 del 2019).

12.- In definitiva, la declaratoria di estinzione del processo, che il comma 198 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 correla al deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata,



risulta frutto di una scelta non irragionevole nell'ottica di favorire l'immediata chiusura delle controversie tributarie pendenti e di incentivare i pagamenti non ancora eseguiti, e neppure comporta alcun effetto preclusivo del diritto di azione o di difesa o lesione delle condizioni di parità delle parti nel processo.

13.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 53 e 111 Cost., devono quindi essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 200 e 201, 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), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 97, primo comma, e 111 della Costituzione e agli artt. 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Calabria e dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione quattordicesima, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022, sollevate, in riferimento agli artt. 10, 11, 80, 81 e 97 Cost., all'art. 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e all'art. K.3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Calabria e dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione quattordicesima, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022, sollevate, in riferimento agli artt. 81, primo e terzo comma, 97, primo comma, e 111 Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, 13 e 17 CEDU, dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Calabria e dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione quattordicesima, con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022, sollevata, in riferimento all'art. 23 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Calabria e dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione quattordicesima, con le ordinanze indicate in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 53 e 111 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Calabria e dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione quattordicesima, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

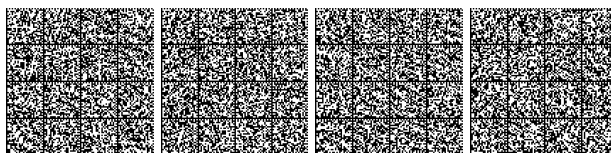
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 190

Sentenza 30 ottobre - 28 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Polizia (Forze di) - Polizia di Stato - Personale appartenente ai ruoli della Polizia di Stato, che espleta funzioni di polizia - Inidoneità al servizio per difetto dei requisiti attitudinali - Possibilità, come nel caso di inidoneità per motivi di salute, di transito nei ruoli civili dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altra pubblica amministrazione - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento e violazione del diritto al lavoro e della sua tutela, del diritto alla parità di accesso agli uffici pubblici del buon andamento della pubblica amministrazione e del principio di personalità della responsabilità penale - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 339, art. 1.
- Costituzione, artt. 1, 3, 4, 27, 35, 36, 51, 76 e 97.

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 dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 339 (Passaggio del personale non idoneo all'espletamento dei servizi di polizia, ad altri ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato), promosso dal Consiglio di Stato, seconda sezione, nel procedimento vertente tra M. S. e Ministero dell'interno, con ordinanza del 10 maggio 2024, iscritta al n. 103 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Udito nella camera di consiglio del 30 ottobre 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
deliberato nella camera di consiglio del 30 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 maggio 2024, iscritta al n. 103 del registro ordinanze 2024, il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 27, 35, 36, 51, 76 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 339 (Passaggio del personale non idoneo all'espletamento dei servizi di polizia, ad altri ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato), ove si prevede che «[i]l personale dei ruoli della Polizia di Stato, che espleta funzioni di polizia, giudicato assolutamente inidoneo per motivi di salute, anche dipendenti da causa di servizio, all'assolvimento dei compiti d'istituto può, a domanda, essere trasferito nelle corrispondenti qualifiche di altri ruoli della Polizia di Stato o di altre amministrazioni dello Stato, sempreché l'infermità accertata ne consenta l'ulteriore impiego».



La disposizione è censurata «nella parte in cui esclude o comunque non prevede la possibilità di disporre il transito nei ruoli civili dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza o di altra amministrazione pubblica per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato che espletano funzioni di polizia, in caso di riscontrato difetto dei requisiti attitudinali».

2.- Il Collegio rimettente espone che dinanzi a esso pende il ricorso in appello contro la sentenza con la quale il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ha respinto il ricorso proposto da un agente scelto della Polizia di Stato avverso gli atti con i quali il Ministero dell'interno, nel 2013, dopo avere disposto la revoca della sospensione cautelare del ricorrente dal servizio e la verifica della permanenza dei requisiti psico-fisici ed attitudinali, ne ha disposto la cessazione dal servizio nell'amministrazione della pubblica sicurezza, in quanto non idoneo al servizio di polizia.

Il Consiglio di Stato riferisce che, a sostegno dell'impugnazione, l'appellante deduce fra l'altro che l'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982 - ove interpretato nel senso di consentire il passaggio ad altri ruoli della stessa o di altra amministrazione soltanto in favore del dipendente dichiarato inidoneo al servizio per motivi di salute - determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento, in violazione dei principi costituzionali posti a salvaguardia del lavoro (artt. 1, comma 1, 3, 4, 38 e 97 Cost.), rispetto alla situazione del dipendente inidoneo per motivi di salute, che potrebbe invece beneficiare del passaggio in altri ruoli.

3.- Con riferimento al requisito della rilevanza, il rimettente evidenzia che la questione oggetto dell'appello verte sulla facoltà per l'amministrazione della Polizia di Stato di verificare la permanenza dei requisiti attitudinali dei propri dipendenti anche dopo la presa di servizio, nonché sulla possibilità - in caso di esito negativo di tale verifica - di destinare tali dipendenti ad altri ruoli dell'amministrazione di pubblica sicurezza o di altre amministrazioni pubbliche.

Al riguardo, il giudice *a quo* ritiene di dover prestare adesione alla sentenza dell'Adunanza plenaria del 29 marzo 2023, n. 12, in cui si afferma che la perdita del requisito attitudinale non rientra nelle previsioni di cui all'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982 e di conseguenza non dà luogo al passaggio del dipendente della Polizia di Stato ad altri ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, ma è causa di cessazione del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 129 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato). Con la medesima decisione, l'Adunanza plenaria ha altresì ritenuto manifestamente non fondato il dubbio di legittimità costituzionale di tale disciplina, così come di eventuale contrarietà al diritto euro-unitario.

Ciò posto, il giudice rimettente ritiene non fondato il motivo di appello con il quale si assume che non sarebbe prevista la verifica circa la permanenza dei requisiti psico-attitudinali per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato che già svolgono funzioni di polizia. Il rimettente ritiene infatti che l'accertamento circa il possesso dei requisiti attitudinali dell'appartenente alla Polizia di Stato possa essere effettuato anche nel corso del rapporto d'impiego, con possibili conseguenze esiziali sulla sua persistenza.

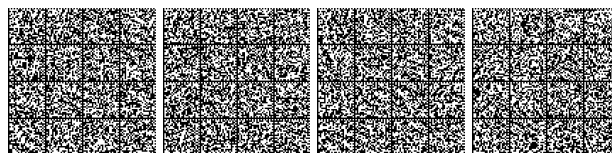
Peraltro, andrebbe esclusa la possibilità del passaggio nei ruoli civili per il personale appartenente alla Polizia di Stato. Infatti, proprio alla luce di quanto affermato dall'Adunanza plenaria nella pronuncia richiamata, la perdita dei requisiti attitudinali comporta non solo la cessazione dell'appartenenza alle Forze di polizia, ma, in senso drastico e definitivo, la cessazione del rapporto di impiego.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982 sarebbe dunque rilevante ai fini della definizione del giudizio in corso. Ad avviso del Consiglio di Stato, l'interpretazione di questa disposizione effettuata dall'Adunanza plenaria costituisce "diritto vivente", inteso come interpretazione della norma nei casi di sua concreta applicazione. In considerazione della funzione nomofilattica dell'Adunanza plenaria, non residuerebbero margini per un'interpretazione diversa della disposizione in esame, tale da consentire il passaggio ai ruoli civili di un appartenente alla Polizia di Stato con funzioni di polizia.

4.- La disposizione censurata si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con gli artt. 1, 3, 4 e 35 Cost.

L'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982, nel precludere qualsiasi utilizzazione degli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, che siano risultati privi delle attitudini all'impiego nella Polizia di Stato, comporta la definitiva cessazione del rapporto di impiego pubblico, così ponendosi in stridente contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con l'art. 4 Cost., che riconosce a tutti cittadini il diritto al lavoro, nonché con la «tutela del lavoro», di cui all'art. 35 Cost.

Invero, ad avviso del rimettente, far discendere dalla perdita del requisito attitudinale allo svolgimento di uno specifico impiego pubblico la radicale inutilizzabilità del lavoratore in qualsivoglia impiego presso la pubblica ammini-



strazione costituirebbe una palese violazione dei principi costituzionali richiamati. La conseguenza della cessazione del rapporto di impiego pubblico (ai sensi dell'art. 58 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, recante «Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia», e dell'art. 129 del d.P.R. n. 3 del 1957) non sarebbe coerente con il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., come delineato dalla giurisprudenza di questa Corte.

Al fine di rendere effettivi i principi costituzionali, si dovrebbe al contrario ritenere che la pubblica amministrazione possa addivenire alla cessazione del rapporto di lavoro solo allorché si constati l'inutilizzabilità del lavoratore, per proprie condizioni soggettive o altre ragioni, con qualsivoglia impiego pubblico. Tuttavia, osserva il rimettente, non sarebbe questo il caso contemplato dalla disposizione censurata.

5.- Sotto un diverso profilo, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 4, 35 e 51 Cost.

Al riguardo, il giudice *a quo* sottolinea che la disciplina in esame divergerebbe da quanto previsto dall'art. 930 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) per il personale militare appartenente all'Arma dei carabinieri, nonché dall'art. 14 della legge 28 luglio 1999, n. 266 (Delega al Governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli affari esteri, per il personale militare del Ministero della difesa, per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il personale del Consiglio superiore della magistratura), per gli appartenenti alla Guardia di finanza. A entrambe queste categorie di dipendenti pubblici sarebbe riconosciuta la possibilità di essere diversamente utilizzati dall'amministrazione pubblica.

Tali differenze di disciplina comporterebbero un trattamento ingiustificatamente deteriore dei dipendenti della Polizia di Stato risultati privi dei requisiti attitudinali, rispetto agli appartenenti all'Arma dei carabinieri ed alla Guardia di finanza, ai quali è riconosciuta la possibilità di essere diversamente utilizzati dall'amministrazione pubblica. Ciò costituirebbe un oggettivo impedimento all'esplicazione del diritto al lavoro, riconosciuto dagli artt. 4 e 35 Cost., nonché una violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., inteso anche come uguaglianza nell'accesso e nella conservazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione (art. 51 Cost.).

6.- Sarebbero altresì violati i principi di imparzialità e buon andamento enunciati dall'art. 97 Cost., poiché l'amministrazione si priverebbe dell'attività lavorativa di un dipendente già formato, in assenza di alcuna plausibile ragione.

Nel caso sottoposto all'esame del Consiglio di Stato, il contrasto con i richiamati principi di cui agli artt. 3, 4, 51, 76 e 97 Cost. sarebbe ancor più evidente alla luce delle circostanze fattuali che connotano la situazione dell'appellante, che - dopo essere stato posto agli arresti domiciliari per concorso nel reato di favoreggiamento della prostituzione - è stato successivamente assolto dai reati ascrittigli perché il fatto non sussiste.

L'accertamento del persistente possesso dei requisiti fisici e psico-attitudinali è stato dunque determinato dal lasso di tempo (durante il quale il dipendente è stato sospeso dal servizio) intercorso nelle more della definizione del giudizio che si è concluso con la assoluzione piena dell'imputato.

Pertanto, nel caso in esame, l'esclusione della possibilità di transito nei ruoli civili non risponderebbe a criteri di logica e di ragionevolezza, non potendosi imputare al dipendente, stante l'esito assolutorio del giudizio penale, l'assenza dal servizio per un lasso di tempo considerevole, dipeso dalla dinamica del processo penale cui è stato sottoposto.

D'altra parte, osserva il rimettente, la sopravvenuta mancanza dei requisiti attitudinali darebbe luogo alla cessazione dal rapporto di lavoro, sebbene questa non sia contemplata espressamente né dall'art. 58 del d.P.R. n. 335 del 1982 né dall'art. 129 del d.P.R. n. 3 del 1957, né da altra norma dell'ordinamento.

7.- Il giudice *a quo* accenna, infine, alla violazione dell'art. 76 Cost., per contrasto della disposizione censurata con quanto previsto dall'art. 36, punto XX, della legge delega 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), che - tra i principi e criteri direttivi impartiti al Governo - prevede la «determinazione delle modalità, in relazione a particolari infermità o al grado di idoneità all'assolvimento dei servizi di polizia, per il passaggio del personale, per esigenze di servizio o a domanda, ad equivalenti qualifiche di altri ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, salvaguardando i diritti e le posizioni del personale appartenente a questi ultimi ruoli».

Tale previsione della legge delega non escluderebbe il passaggio ad altri ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato per il personale che - successivamente all'assunzione - sia risultato non idoneo all'espletamento dei servizi di polizia.

8.- Infine, il rimettente ravvisa il contrasto della disposizione censurata con l'esigenza, sottesa ai principi costituzionali di cui agli artt. 27, 35 e 36 Cost., di assicurare la continuità del rapporto di lavoro in presenza di un evento, quale la perdita dei requisiti attitudinali, non dipendente dalla volontà del lavoratore, tanto più là dove, come nel caso in esame, «la mancata continuità del servizio si deve al coinvolgimento in un giudizio penale conclusosi con sentenza assolutoria».



La disposizione censurata si risolverebbe dunque nell'applicazione di un trattamento deteriore e discriminatorio per un dipendente pubblico sottoposto a procedimento penale ed assolto con formula piena. Ad avviso del rimettente, ciò si tradurrebbe di fatto in una "pena", inflitta in assenza di qualsivoglia violazione di legge.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 27, 35, 36, 51, 76 e 97 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982, ove si prevede che «[i]l personale dei ruoli della Polizia di Stato, che espleta funzioni di polizia, giudicato assolutamente inidoneo per motivi di salute, anche dipendenti da causa di servizio, all'assolvimento dei compiti d'istituto può, a domanda, essere trasferito nelle corrispondenti qualifiche di altri ruoli della Polizia di Stato o di altre amministrazioni dello Stato, sempreché l'infermità accertata ne consenta l'ulteriore impiego».

La disposizione è censurata «nella parte in cui esclude o comunque non prevede la possibilità di disporre il transito nei ruoli civili dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza o di altra amministrazione pubblica per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato che espletano funzioni di polizia, in caso di riscontrato difetto dei requisiti attitudinali».

Con riferimento al requisito della rilevanza, il rimettente evidenzia che la questione oggetto dell'appello verte sulla facoltà per l'amministrazione della Polizia di Stato di verificare la permanenza dei requisiti attitudinali dei propri dipendenti anche dopo la presa di servizio, nonché sulla possibilità - in caso di esito negativo di tale verifica - di destinare tali dipendenti ad altri ruoli dell'amministrazione di pubblica sicurezza o di altre amministrazioni pubbliche.

Al riguardo, il giudice *a quo* ritiene di dover prestare adesione, in quanto espressione del "diritto vivente", alla sentenza dell'Adunanza plenaria n. 12 del 2023, in cui si afferma che la perdita del requisito attitudinale non rientra nelle previsioni di cui all'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982 e di conseguenza non dà luogo al passaggio del dipendente della Polizia di Stato ad altri ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, ma è causa di cessazione del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 129 del d.P.R. n. 3 del 1957.

La disposizione censurata, così interpretata, si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con gli artt. 1, 3, 4 e 35 Cost., avuto riguardo ai principi di ragionevolezza, di riconoscimento a tutti cittadini del diritto al lavoro, nonché di «tutela del lavoro», di cui all'art. 35 Cost.

Sotto un diverso profilo, il giudice *a quo* sottolinea la disparità di trattamento tra il personale della Polizia di Stato e il personale militare appartenente all'Arma dei Carabinieri e gli appartenenti alla Guardia di finanza, ai quali sarebbe riconosciuta la possibilità di essere diversamente utilizzati dall'amministrazione pubblica. Vi sarebbe, inoltre, un oggettivo impedimento all'esplicazione del diritto al lavoro, riconosciuto dagli artt. 4 e 35 Cost., nonché una violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., inteso anche come uguaglianza nell'accesso e nella conservazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione (art. 51 Cost.).

Sarebbero altresì violati i principi di imparzialità e buon andamento enunciati dall'art. 97 Cost., poiché l'amministrazione si priverebbe dell'attività lavorativa di un dipendente già formato, in assenza di alcuna plausibile ragione.

Il rimettente accenna anche alla violazione dell'art. 76 Cost., per contrasto della disposizione censurata con quanto previsto dalla legge delega.

Infine, il giudice *a quo* ravvisa il contrasto di detta disposizione con l'esigenza, sottesa ai principi costituzionali di cui agli artt. 27, 35 e 36 Cost., di assicurare la continuità del rapporto di lavoro in presenza di un evento, quale la perdita dei requisiti attitudinali, non dipendente dalla volontà del lavoratore, tanto più là dove, come nel caso in esame, «la mancata continuità del servizio si deve al coinvolgimento in un giudizio penale conclusosi con sentenza assolutoria». Ad avviso del rimettente, ciò si tradurrebbe di fatto in una "pena", inflitta in assenza di qualsivoglia violazione di legge.

2.- In via preliminare, deve essere rilevata l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 1 e 36 Cost., in quanto non sono provviste di alcuna motivazione in punto di non manifesta infondatezza. È inammissibile anche la questione relativa all'art. 76 Cost., poiché il rimettente si limita a sostenere, in termini generici, che non sarebbe da escludere il possibile contrasto della disposizione censurata «con un principio e con una norma della legge delega», senza ulteriormente chiarire le ragioni dell'asserito contrasto con il parametro evocato (in termini, tra le altre, sentenze n. 118 del 2022 e n. 213 del 2021). È altresì inammissibile la questione sottoposta in riferimento all'art. 27 Cost. Il rimettente fa presente che l'agente di polizia non ha superato la verifica attitudinale dopo essere stato sottoposto a un lungo periodo di sospensione dal servizio, a causa del perdurare di un procedimento penale conclusosi con l'assoluzione con formula piena. Sostiene, in proposito, che la disposizione censurata si risolverebbe «nella pratica, [...]



in una “pena” in assenza di qualsivoglia violazione di legge». La disciplina in esame, tuttavia, riguardando la materia della cessazione dal servizio dei dipendenti pubblici è totalmente estranea all’ambito di applicazione del principio di personalità della responsabilità penale (sentenza n. 363 del 1996).

3.- Prima di scrutinare il merito delle altre questioni sollevate, è utile una breve ricostruzione della cornice normativa di riferimento.

Ai sensi dell’art. 58 del d.P.R. n. 335 del 1982, le cause di cessazione dal servizio del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia sono quelle previste dal d.P.R. n. 3 del 1957. Secondo l’art. 129 di tale ultimo d.P.R., è dispensato dal servizio l’impiegato divenuto inabile per motivi di salute, salvo che non sia diversamente utilizzato in altri compiti, nonché quello che abbia dato prova di incapacità o di persistente insufficiente rendimento.

Dunque, l’art. 129 del d.P.R. n. 3 del 1957 impone la cessazione dal servizio in tre distinte ipotesi: l’inabilità per motivi di salute, l’incapacità e l’insufficiente rendimento. Tale disposizione, tuttavia, consente al solo dipendente divenuto inabile per motivi di salute di evitare la dispensa attraverso l’assegnazione ad altri compiti. Tale assegnazione è disciplinata, per le Forze di polizia, dal censurato art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982, che prevede il passaggio - su richiesta - del personale non idoneo per motivi di salute all’espletamento dei servizi di polizia ad altri ruoli dell’Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato.

4.- Tanto premesso, passando all’esame delle questioni sollevate in riferimento alla violazione dell’art. 3 Cost., il rimettente ritiene che l’art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982, interpretato nel senso che l’agente della Polizia di Stato privo dei requisiti attitudinali subisce la cessazione del rapporto di impiego pubblico, non sarebbe coerente con il principio di ragionevolezza.

In proposito, deve rilevarsi che non sussiste - tanto per i datori di lavoro del settore pubblico che per quelli del settore privato - un obbligo generalizzato di assegnare a un altro ambito mansionistico il lavoratore che si dimostra non capace a rendere la prestazione lavorativa richiesta, tranne che nell’ipotesi di inidoneità parziale all’impiego causata da un sopravvenuto deficit di salute.

Solo nel caso di una menomazione fisica o psichica i principi costituzionali di solidarietà sociale e quelli eurounitari di non discriminazione di cui alla direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, impongono siffatto obbligo. In tale ipotesi, si è individuato un peculiare punto di equilibrio tra le esigenze del datore di lavoro a un ottimale uso delle proprie risorse e quelle del lavoratore, che tiene conto dell’obiettivo difficoltà che può incontrare colui che subisce una infermità a trovare una nuova collocazione nel mondo del lavoro. La stessa direttiva 2000/78/CE, inoltre, al suo considerando 17, «non prescrive [...] il mantenimento dell’occupazione [...] di un individuo non competente, non capace o non disponibile ad effettuare le funzioni essenziali del lavoro in questione, fermo restando l’obbligo di prevedere una soluzione appropriata per i disabili».

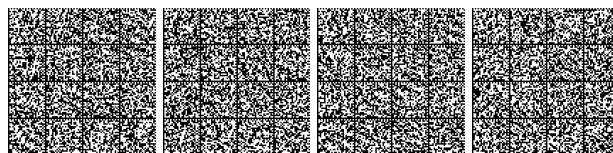
Pertanto, non risulta irragionevole, e costituisce una scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore, non consentire il transito in altri ruoli dell’amministrazione dell’agente della Polizia di Stato che, risultando privo dei requisiti attitudinali, non è più in possesso della specifica capacità lavorativa richiesta per l’espletamento delle funzioni per le quali è stato assunto.

La disposizione censurata, inoltre, nella misura in cui non prevede il transito in altri ruoli nel caso di perdita del requisito attitudinale, risulta coerente con quanto previsto per altre categorie lavorative del settore pubblico cui è richiesto il possesso di specifiche attitudini, quali gli insegnanti, che sono soggetti alla dispensa dal servizio per “incapacità didattica” (si veda l’art. 512 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado»).

5.- La scelta del legislatore non determina neppure, come ipotizzato nell’ordinanza di rimessione, una violazione dell’art. 3 Cost. per disparità di trattamento rispetto al personale dell’Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza.

Infatti, le disposizioni richiamate dal giudice *a quo*, che consentono il transito in altri ruoli di tale personale (per l’Arma dei carabinieri, l’art. 930, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010 e per la Guardia di finanza l’art. 14, comma 5, della legge n. 266 del 1999), fanno riferimento all’ipotesi di inidoneità al servizio «per lesioni dipendenti o meno da causa di servizio» e, quindi, non trovano applicazione nel caso di perdita del requisito delle attitudini.

6.- Non sono, poi, fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 4 e 35 Cost. e riguardanti il diritto al lavoro e la sua tutela. Il riconoscimento di tale diritto non comporta il generalizzato obbligo di garantire la conservazione del



posto di lavoro al lavoratore che non possenga i requisiti necessari per adempiere in maniera adeguata alle prestazioni richieste. Come più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, «la garanzia del diritto al lavoro non comporta una generale ed indistinta libertà di svolgere qualsiasi attività professionale, spettando pur sempre al legislatore di fissare condizioni e limiti in vista della tutela di altri interessi parimenti meritevoli di considerazione e, più in particolare, di valutare, nell'interesse della collettività e dei committenti [...] i requisiti di adeguata preparazione occorrenti per l'esercizio dell'attività professionale medesima» (sentenza n. 441 del 2000).

7.- Per le medesime ragioni, non sussiste neppure la violazione dell'art. 51 Cost., riguardante l'accesso agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza, non essendo ravvisabile, nell'ipotesi di perdita delle attitudini, un diritto alla conservazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione.

8.- Quanto al contrasto con l'art. 97 Cost., secondo il rimettente l'amministrazione, disponendo la cessazione dal servizio, si priverebbe «dell'attività lavorativa di un dipendente già formato, senza che vi sia una plausibile ragione ovvero un impedimento psico-fisico ad utilizzarlo in mansioni diverse». Tuttavia, l'accesso all'impiego del personale di polizia avviene tramite un concorso pubblico in cui è specificamente richiesto il possesso di particolari requisiti attitudinali, che devono permanere durante tutto il rapporto di lavoro. La questione, pertanto, non è fondata, in quanto il rispetto del principio di buon andamento non comporta l'obbligo per l'amministrazione di verificare se un agente della Polizia di Stato, dimostratosi non più capace di rendere la prestazione per la quale era stato assunto, possa essere comunque utilizzato per espletare funzioni diverse da quelle di polizia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 339 (Passaggio del personale non idoneo all'espletamento dei servizi di polizia, ad altri ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato), sollevate, in riferimento agli artt. 1, 27, 36 e 76 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, seconda sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982 sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 35, 51 e 97 Cost., dal Consiglio di Stato, seconda sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

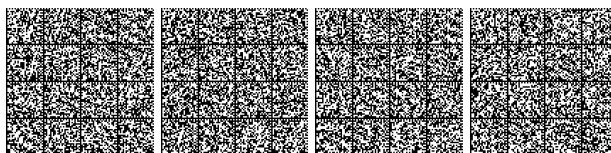
Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 191

Ordinanza 25 - 28 novembre 2024

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 162 del 2024 - Correzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;*Giudici :* 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 per la correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 162 del 24 settembre-17 ottobre 2024.

Udito nella camera di consiglio del 25 novembre 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 25 novembre 2024.

Considerato che nella sentenza n. 162 del 2024, all'ultimo capoverso del punto 4 del Considerato in diritto, per mero errore materiale, è stato scritto «misura di sicurezza» anziché «misura di prevenzione».

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 36 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che, nella sentenza n. 162 del 2024, sia corretto il seguente errore materiale: all'ultimo capoverso del punto 4 del Considerato in diritto, le parole «misura di sicurezza» siano sostituite dalle parole «misura di prevenzione».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 novembre 2024.

F.to:

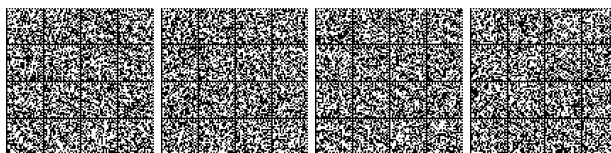
Giovanni AMOROSO, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240191



N. 192

Sentenza 14 novembre - 3 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia anziché di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Negoziato per l'attribuzione di funzioni con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia - Previsione che esso si svolga per ciascuna singola materia o ambito di materia, anziché con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Possibile trasferimento di tutte le funzioni inerenti a materie o ambiti di materie - Possibile richiesta delle singole Regioni - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Previsione che i LEP siano determinati nelle materie o negli ambiti di materie, anziché per le specifiche funzioni concernenti le materie - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Determinazione dei relativi costi standard - Individuazione riferita a materie o ambiti di materie anziché a specifiche funzioni riferibili ai LEP - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

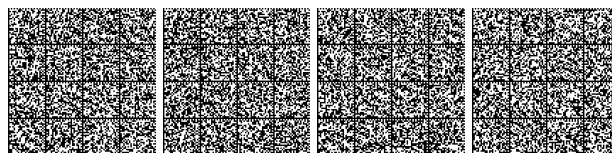
Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Negoziato per l'attribuzione di funzioni con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia - Necessità che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà - Omessa previsione - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Delega per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Genericità dei criteri direttivi individuati, stante il numero e la varietà delle materie delegabili - Violazione delle regole costituzionali relative alla delegazione legislativa - Illegittimità costituzionale.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Aggiornamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) fissati mediante decreti legislativi - Assegnazione della relativa competenza a un d.P.C.m. - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) mediante decreti legislativi - Disciplina temporanea nelle more dell'emanazione dei decreti - Rinvio alla disciplina vigente, la quale consente l'adozione di un d.P.C.m. - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni conferite - Riconoscimento annuale dei fabbisogni - Conseguente adozione, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, su proposta della Commissione paritetica, delle necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione - Irragionevolezza, violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, del principio della finanza sana e responsabile, del principio della solidarietà interregionale, del principio che il decisore pubblico è sempre responsabile delle proprie scelte - Illegittimità costituzionale.



Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica - Prevista facoltà, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni ordinarie - Irragionevolezza, violazione del principio di equilibrio di bilancio e dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Estensione della relativa disciplina anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano - Violazione del principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Norme relative al procedimento di adozione dei decreti legislativi, al monitoraggio sulla garanzia dell'erogazione dei LEP, agli adempimenti successivi al monitoraggio, e che fanno salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard secondo la disciplina previgente - Disposizioni collegate divenute inapplicabili in ragione della dichiarata illegittimità costituzionale delle modalità di delega per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Illegittimità costituzionale consequenziale.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disposizioni previgenti, richiamate dalla legge n. 86 del 2024, per la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard - Dichiarata illegittimità costituzionale delle modalità di delega per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Illegittimità costituzionale consequenziale, sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Approvazione della legge quadro attuativa del precetto costituzionale - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione delle modalità di attuazione dell'autonomia per mezzo di una fonte non prevista dalla Costituzione - Non fondatezza della questione.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disciplina riguardante le procedure di negoziazione, le materie trasferibili, gli oneri in carico alle Regioni - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata lesione delle proprie prerogative statutarie, sulla premessa dell'applicazione alle Regioni ad autonomia speciale della legge impugnata - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Schema di intesa definitivo tra Stato e Regioni - Conseguente disegno di legge di approvazione dell'intesa deliberato dal Consiglio dei ministri - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione dei principi costituzionali sull'iniziativa legislativa - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disciplina delle modalità e delle forme della iniziativa di differenziazione e dell'approvazione dell'intesa - Attribuzione all'autonomia statutaria, in luogo della legge regionale ordinaria - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione delle attribuzioni regionali e delle competenze statutarie - Non fondatezza della questione.

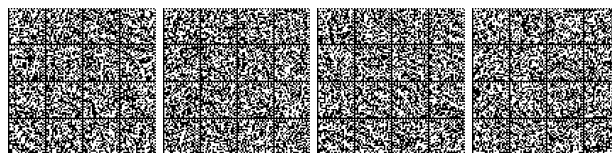
Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disciplina delle modalità e delle forme della iniziativa di differenziazione e dell'approvazione dell'intesa - Attribuzione all'autonomia statutaria, con possibilità di intervento dell'esecutivo, in violazione delle attribuzioni del consiglio regionale - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione delle competenze statutarie - Non fondatezza della questione.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disegno di legge per l'attuazione delle intese - Prevista deliberazione delle Camere - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione del principio di differenziazione, di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Non fondatezza della questione.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Determinazione dei criteri per l'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia - Attribuzione all'intesa di cui alla legge n. 86 del 2024, anziché alla Commissione paritetica - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione delle competenze statutarie - Non fondatezza della questione.



- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Modalità di finanziamento delle funzioni attribuite - Individuazione nell'intesa di cui alla legge n. 86 del 2024, anziché da parte della Commissione paritetica - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata irragionevolezza e violazione delle competenze statutarie - Non fondatezza della questione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Schema di intesa definitivo tra Stato e Regioni - Deliberazione del relativo disegno di legge da parte del Consiglio dei ministri - Ricorso delle Regioni Puglia, Toscana e Campania - Lamentata violazione della procedura di iniziativa legislativa - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disegno di legge per l'attuazione delle intese - Prevista deliberazione delle Camere - Ricorso delle Regioni Toscana e Campania - Lamentata violazione delle procedure relative all'approvazione delle leggi - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Schema di intesa tra Stato e Regione - Conseguenti atti di indirizzo del Parlamento - Possibilità, per il Presidente del Consiglio dei ministri, di non conformarsi ad essi, con atto motivato - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione del principio di differenziazione, di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Non fondatezza della questione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Raggiungimento dell'intesa tra Stato e singola Regione - Attuazione mediante legge - Conseguente indicazione, da parte della Regione interessata, delle disposizioni di legge statale abrogate - Obbligo, per le leggi successive alla vigenza di quella che recepisce l'intesa, di adeguarsi ad essa - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata irragionevolezza, violazione degli obblighi eurounitari e internazionali e delle competenze legislative statali e regionali nonché del principio della soggezione del giudice solo alla legge - Non fondatezza delle questioni.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Individuazione solo per alcune materie, e non per altre - Ricorso delle Regioni Puglia e Campania, e della Regione autonoma Sardegna - Lamentata arbitrarietà, violazione del principio di solidarietà, dei principi in materia di equilibrio di bilancio, delle competenze regionali e della finanza regionale - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Individuazione solo per alcune materie, e non per altre - Ricorso delle Regioni Toscana e Campania - Lamentata arbitrarietà, violazione dei principi di solidarietà e in materia di equilibrio di bilancio, nonché delle competenze regionali e della finanza regionale - Non fondatezza delle questioni.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Legge di iniziativa governativa adottata senza consultazione con le Regioni, neppure in sede di Conferenza - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Partecipazione della Conferenza unificata alle varie fasi di attuazione dell'autonomia - Omessa previsione - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disegno di legge per l'attuazione delle intese - Prevista deliberazione delle Camere, senza coinvolgimento della Regione interessata - Ricorso delle Regioni Toscana e Campania - Lamentata violazione dei principi di differenziazione, di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Negoziato per il raggiungimento dell'intesa tra lo Stato e la Regione - Relativo schema di legge - Emendamenti allo schema indicato - Coinvolgimento della Conferenza unificata - Omessa previsione - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione dei principi di unità e leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**
- Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Monitoraggio finanziario - Affidamento ad apposita commissione paritetica, anziché alla Conferenza unificata - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata lesione dell'autonomia finanziaria e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**



Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Raggiungimento dell'intesa tra Stato e singola Regione - Individuazione delle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite - Ricorso delle Regioni Puglia, Toscana, Campania e della Regione autonoma Sardegna - Lamentata disparità di trattamento tra Regioni e violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Future intese tra Stato e Regioni - Previsione che le intese non comportano maggiori oneri (clausola di invarianza finanziaria) - Ricorso delle Regioni Puglia, Toscana, Campania e della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione del principio dell'equilibrio di bilancio - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Modalità di finanziamento delle future intese tra lo Stato e le Regioni, con salvaguardia dell'equilibrio di bilancio - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione dei diritti fondamentali della persona, del principio dell'equilibrio di bilancio e dell'autonomia finanziaria regionale - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata lesione della garanzia costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni, del principio dell'equilibrio di bilancio, dei principi relativi all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia alle Regioni e dei principi sull'autonomia finanziaria - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Negoziato per l'attribuzione di funzioni con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata irragionevolezza, violazione del principio di legalità e del principio di differenziazione, di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. - Non fondatezza delle questioni.

Regioni - Regioni a statuto ordinario - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata - Disposizioni transitorie e finali - Previsione che gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto prima della data di entrata in vigore della legge n. 86 del 2024 sono esaminati secondo quanto previsto dalla medesima legge - Ricorso delle Regioni Puglia, Toscana e Campania - Lamentata disparità di trattamento a favore delle Regioni che avevano già stabilito accordi preliminari - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 26 giugno 2024, n. 86, intero testo e, in particolare, artt. 1; 1, commi 1 e 2; 2; 2, commi da 1 a 8; 3; 3, commi da 1 a 10; 4; 4, commi 1 e 2; 5; 5, commi 1 e 2; 7, commi 1, 2, 3, 4 e 5; 8; 8, commi 1 e 2; 9; 9, commi 1, 2 e 4; 10; 10, commi 1 e 2; 11, commi 1 e 2; legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi da 791 a 801-bis.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 5, 11, 23, 28, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 81, 87, quarto comma, 97, 101, 113, 114, 116, primo e terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettera *m*), terzo e quarto, 118, 119, 120, secondo comma, e 121; statuto speciale per la Sardegna, artt. 15, 27, 51 e 56.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), e, in particolare, degli artt. 1, commi 1 e 2; 2, commi da 1 a 8; 3, commi da 1 a 5, 7, 8 e 9; 4, commi 1 e 2; 5, commi 1 e 2; 7, commi da 1 a 5; 8, commi 1 e 2; 9, commi da 1 a 4; 10, comma 2; e 11, commi 1, 2 e 3; in via subordinata, degli artt. 1, commi 1 e 2; 2, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 8; 3, commi 1, 2 e 7; 4; nonché, in ulteriore subordine, dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, come novellato dall'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), promossi dalle Regioni Puglia e Toscana, con ricorsi notificati il 9 agosto e depositati in cancelleria in pari data, e dalla Regione autonoma Sardegna e dalla Regione Campania, con ricorsi notificati il 26 agosto 2024 e depositati in cancelleria il 27 agosto 2024, iscritti rispettivamente ai numeri 28, 29, 30 e 31 del registro ricorsi 2024 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 37 e 38, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento delle Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 12 novembre 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione Puglia, Andrea Pertici per la Regione Toscana, Francesco Marone per la Regione Campania, Omar Chessa, Andrea Deffenu e Antonio Saitta per la Regione autonoma Sardegna, Mario Bertolissi e Andrea Giovanardi per la Regione Veneto, Marcello Cecchetti per la Regione Piemonte, Leonardo Salvemini per la Regione Lombardia e gli avvocati dello Stato Giancarlo Caselli e Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 14 novembre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Le Regioni Puglia, Toscana, Campania e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato, con ricorsi iscritti, rispettivamente, ai numeri 28, 29, 31 e 30 reg. ric. 2024, la legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), nella sua totalità e anche con riferimento a specifiche disposizioni.

2.- La Regione Puglia premette ai motivi di ricorso due considerazioni generali. Con la prima, pone in dubbio la stessa possibilità di adottare una legge quadro attuativa dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, e i benefici da essa ricavabili, rilevando che la legge n. 86 del 2024 non fissa limiti al conferimento di ulteriori forme di autonomia, lasciando il Presidente del Consiglio dei ministri arbitro della loro individuazione. Con la seconda considerazione, la Regione preannuncia di denunciare sia la lesione diretta delle proprie competenze sia la violazione di norme esterne al Titolo V della Parte II della Costituzione, con "ridondanza" sulle attribuzioni regionali. Inoltre, precisa che il carattere di legge quadro non esclude l'attualità dell'interesse a ricorrere.

2.1.- Con il primo motivo, la Regione Puglia impugna l'intera legge n. 86 del 2024, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Lo Stato non sarebbe legittimato ad approvare una legge quadro attuativa dell'art. 116, terzo comma, Cost., perché tale disposizione non la prevede e, anzi, contiene «indicazioni precise» quanto al procedimento di attribuzione delle ulteriori forme di autonomia. Il testo costituzionale, dunque, sarebbe «autosufficiente».

Tutti gli altri motivi di ricorso, riguardanti specifiche disposizioni della legge, sono proposti in via subordinata al primo.

2.2.- Con il secondo motivo, la Regione impugna gli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge n. 86 del 2024 per violazione degli artt. 3, 116, terzo comma, 117, terzo comma, e 119 Cost.

Poiché gli artt. 1 e 2 non limiterebbero le competenze devolvibili, l'intesa regolata dall'art. 2 potrebbe avere ad oggetto «tutte le funzioni di tutte le materie» menzionate dall'art. 116, terzo comma, Cost.

Questo parametro sarebbe violato perché consente l'attribuzione di «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s) [...]». Da un lato, l'aggettivo «concernenti» individuerrebbe «un perimetro certamente minore di quello nel quale si situa un intero ambito materiale», dall'altro l'aggettivo «particolari» impedirebbe la devoluzione di funzioni in tutte le materie menzionate nell'art. 116, terzo comma, Cost. Inoltre, l'espressione «condizioni particolari di autonomia» imporrebbe un'analisi dei dati socio-economici della singola regione e l'illustrazione delle ragioni che rendono la maggiore autonomia adeguata al contesto sociale di riferimento.



L'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe violato perché l'integrale devoluzione di tutte le funzioni in tutte le materie concorrenti comporterebbe «la sostanziale scomparsa dall'ordinamento giuridico della stessa potestà legislativa concorrente dello Stato», con conseguente «frammentazione insanabile» dell'ordinamento stesso.

Le censure sopra esposte sarebbero ammissibili «in quanto assumono a paradigmi disposizioni costituzionali che regolano i rapporti tra Stato e autonomie».

In via ulteriormente subordinata, qualora questa Corte ritenesse che l'art. 116, terzo comma, Cost., legittimi la devoluzione di tutte le funzioni in tutte le materie, la Regione Puglia contesta la stessa disposizione costituzionale, in riferimento ai principi supremi di cui agli artt. 2, 3, 5, 114, 117 e 120 Cost. La Regione invoca, in particolare, i principi di unità della Repubblica (art. 5 Cost.; viene citata la sentenza n. 118 del 2015 di questa Corte), di tutela dei diritti e attuazione dei doveri di solidarietà sociale dei cittadini in condizioni di eguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.), di leale collaborazione (artt. 5, 114, 117 e 120 Cost.). Secondo la ricorrente, la devoluzione di tutte le funzioni pubbliche in tutte le materie di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., «resea il confronto dialettico per la protezione delle esigenze unitarie dell'ordinamento in un ventaglio così elevato di ambiti che fatalmente si arriva alla violazione dell'art. 5 Cost.». La Regione impugna, così, l'art. 116, terzo comma, Cost., con lo stesso secondo motivo del ricorso, considerando la censura ammissibile in quanto l'interesse è sorto solo «con l'illegittima interpretazione data [...] dalla l. n. 86 del 2024», oppure chiede a questa Corte di sollevare davanti a se stessa questione di legittimità costituzionale sulla medesima norma costituzionale, per violazione dei principi supremi sopra citati.

2.3.- Con il terzo motivo di ricorso, la Regione Puglia impugna gli artt. 1, comma 2, 2, comma 1, 3 e 4 della legge n. 86 del 2024, che «incidono nell'an e nel quomodo della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». In particolare, tali norme sarebbero costituzionalmente illegittime perché consentirebbero di attribuire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., «senza che siano stati previamente determinati i LEP» in tutte le materie ivi contemplate, e perché, «in ogni caso, delineano un procedimento di determinazione e aggiornamento dei LEP violativo del principio di leale collaborazione», come ricostruito dalla giurisprudenza di questa Corte. La Regione, pertanto, lamenta la violazione degli artt. 2, 3, 5, 81, 97, 116, 117, 119 e 120 Cost., e del principio di leale collaborazione.

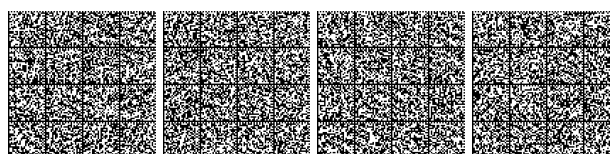
In particolare, la Regione censura l'art. 1, comma 2, là dove prevede che l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia richiede la previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) nelle «materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale», presupponendo che vi siano materie nelle quali non sarebbe possibile né doveroso determinare i LEP; invece, secondo la ricorrente, «[t]utte le materie [...] sono "LEP-condizionate"».

È poi contestato l'art. 3, comma 3, che indica le materie in cui vanno determinati i LEP; tale norma renderebbe possibile attuare l'art. 116, terzo comma, Cost. nelle nove materie escluse dall'elenco senza previa determinazione dei LEP.

È, inoltre, impugnato anche l'art. 4, comma 2, che prevede il trasferimento delle funzioni in materie diverse da quelle riferibili ai LEP.

Tali norme violerebbero: l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che investirebbe tutte le materie previste dall'art. 117 Cost.; l'art. 116, terzo comma, Cost., che - interpretato alla luce dei principi solidaristico e di unità di cui agli artt. 2 e 5 Cost. - imporrebbe la determinazione dei LEP (in tutte le materie menzionate nello stesso art. 116 Cost.) prima della sua attuazione; l'art. 119 Cost. che, nei commi terzo, quarto e quinto, previene gli squilibri economici e sociali, che sarebbero invece favoriti dalle norme sopra citate; l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto l'intervento sostitutivo a tutela dei LEP non sarebbe possibile nelle nove materie ritenute dalla legge non riferibili ai LEP; l'art. 3 Cost, perché le norme in questione limiterebbero in modo irragionevole le materie in cui vanno determinati i LEP. Quest'ultima violazione ridonderebbe su tutte le attribuzioni costituzionali della Regione Puglia perché esse risentirebbero «della mancata armonica considerazione dell'intero quadro rilevante» in tema di determinazione dei LEP. Anche a voler ritenere che questi ultimi debbano essere determinati non in tutte le materie menzionate dall'art. 116, terzo comma, Cost. ma solo in quelle «potenzialmente oggetto di devoluzione», la violazione dell'art. 3 Cost. ridonderebbe sulle attribuzioni regionali, sia nelle materie che la legge ha escluso dalla determinazione dei LEP, sia nelle materie non escluse, data l'arbitrarietà della selezione delle materie stesse.

La necessità di fissare i LEP (almeno) in tutte le materie menzionate dall'art. 116, terzo comma, Cost., sarebbe confermata dalle sentenze di questa Corte n. 282 del 2002 e n. 220 del 2021 e dall'art. 1, comma 791, 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).



Ancora, le norme in questione violerebbero gli artt. 81 e 97 Cost. I LEP costituirebbero la soglia di spesa costituzionalmente necessaria e, quindi, condizionerebbero la destinazione delle risorse, «mentre nel caso di specie tale destinazione è assolutamente irrazionale».

Per dimostrare l'irragionevolezza delle norme censurate, la Regione prende in esame tre delle nove materie escluse, argomentando che nelle materie «previdenza complementare e integrativa», «professioni» e «organizzazione della giustizia di pace» sarebbero ben determinabili i LEP.

Ancora, l'art. 2, comma 1, della legge n. 86 del 2024, là dove stabilisce che «il negoziato [...], con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», presupporrebbe che le nove materie escluse dalla determinazione dei LEP «possono essere devolute alle Regioni richiedenti non solo immediatamente [...] ma persino "in blocco"». Ciò si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 5, 81, 97, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), 119, terzo, quarto e quinto comma, e 120 Cost., per le ragioni sopra esposte.

Quanto al profilo procedurale, la Regione contesta l'art. 3, commi 1, 2 e 7, della legge n. 86 del 2024, per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Il comma 1 stabilisce che, «[a]i fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197». Il comma 2 dispone che «[i] decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata [...]». Il comma 7 statuisce che «[i] LEP possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, [...] con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze. [...] Sugli schemi di decreto è acquisito il parere della Conferenza unificata [...]».

Tali norme sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto il principio di leale collaborazione imporrebbe, sia per i decreti legislativi di cui al comma 2 sia per i d.P.C.m. di cui al comma 7, l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in luogo del mero parere della Conferenza unificata, come si ricaverebbe anche dall'art. 1, comma 554, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

In subordine, secondo la ricorrente, l'art. 3 avrebbe dovuto prevedere l'intesa (e non il mero parere) in sede di Conferenza unificata.

Sarebbe costituzionalmente illegittimo anche l'art. 3, comma 5, della legge n. 86 del 2024, che attiene alla fase di monitoraggio dell'effettiva garanzia dell'erogazione dei LEP nelle regioni che hanno sottoscritto le intese, e prevede che «[l]a Conferenza unificata, sulla base degli esiti del monitoraggio effettuato ai sensi di quanto previsto dal comma 4, adotta, sentito il Presidente della Regione interessata, le necessarie raccomandazioni alle Regioni interessate al fine di superare le criticità riscontrate». Tale norma, non attribuendo alcun ruolo alla Conferenza Stato-regioni, violerebbe il principio di leale collaborazione.

In subordine, l'art. 3, comma 5, sarebbe costituzionalmente illegittimo perché «consente alla Conferenza unificata esclusivamente il potere di adottare mere raccomandazioni».

2.4.- Con il quarto motivo di ricorso, la Regione Puglia impugna l'art. 3, commi 1, 4 e 7, della legge n. 86 del 2024 per violazione degli artt. 23, 76 e 117 Cost.

Il comma 1, come visto, prevede una delega legislativa per l'individuazione dei LEP. Il comma 4 dispone che «[i] decreti di cui al presente articolo definiscono le procedure e le modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione [...]». Queste norme violerebbero l'art. 76 Cost. per l'«omessa fissazione di principi e criteri direttivi», e tale vizio ridonderebbe in «violazione del riparto di competenze tra lo Stato e l'odierna ricorrente in tutte le materie di cui all'art. 117 Cost.».

In particolare, l'art. 3, comma 1, violerebbe l'art. 76 Cost. perché rinvia ai «principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197», ma nelle norme richiamate non solo non si rinverrebbe «alcun principio o criterio direttivo idoneo a vincolare l'attività governativa di individuazione dei LEP», ma figurerebbero «previsioni che appaiono persino in distonia con la stessa previsione della delega legislativa».



Dal canto suo, l'art. 3, comma 7, già citato, violerebbe il principio di legalità sostanziale ricavabile dall'art. 23 Cost., in quanto conferirebbe «all'Esecutivo un potere discrezionale privo di qualsivoglia delimitazione per legge», e anche l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), che affida alla legge statale la determinazione dei LEP. La definizione dei LEP con fonte legislativa sarebbe «pura apparenza», dato che i LEP determinati con decreto legislativo potrebbero essere modificati con atto amministrativo.

2.5.- Con il quinto motivo di ricorso, la Regione Puglia impugna le norme di carattere finanziario, cioè gli artt. 5, 8, comma 2, e 9, commi 1 e 3, della legge n. 86 del 2024, per violazione degli artt. 1, 3, 5, 28, 81, 97, 116, 117 e 119 Cost.

L'art. 5, comma 2, stabilisce che l'intesa fra Stato e regione «individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale». L'art. 8, comma 2, dispone che, in caso di «scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi», il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, «previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'articolo 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili». L'art. 9, comma 1, statuisce che «[d]all'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», mentre il comma 3 dispone che «[p]er le singole Regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione [...]».

Secondo la ricorrente, questi criteri non potrebbero essere «tutti contestualmente rispettati»: dunque, tali norme sarebbero contraddittorie e irragionevoli, in violazione dell'art. 3 Cost. Inoltre, esse determinerebbero «nuovi oneri privi di adeguata copertura di bilancio ex art. 81 Cost.»: i lavori preparatori non illustrerebbero adeguatamente il fatto che dall'applicazione della legge impugnata «sia possibile garantire il finanziamento delle funzioni da devolvere tramite la compartecipazione al gettito e, contemporaneamente evitare nuovi e maggiori oneri per lo Stato, così assicurando l'invarianza finanziaria per le Regioni». Anche gli artt. 116, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. sarebbero violati perché la concessione di ulteriori forme e condizioni di autonomia a una regione non potrebbe determinare una riduzione dell'autonomia delle altre, «nemmeno in termini di minore disponibilità di entrata o di spesa, circostanza che comporterebbe una compressione della competenza in materia di “coordinamento della finanza pubblica”». La stessa concessione non potrebbe «determinare l'erosione delle risorse che lo Stato impiega per le finalità indicate dall'art. 119, commi 3, 5 e 6, Cost.». La mancata garanzia dell'invarianza finanziaria per le altre regioni comprimerebbe la capacità di finanziare integralmente le loro funzioni e, dunque, implicherebbe la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost. Infine, la soluzione (unica e obbligata) della compartecipazione alle entrate erariali violerebbe gli artt. 3 e 116 Cost., perché discriminerebbe in modo irragionevole le regioni connotate da minore capacità fiscale per abitante, la cui possibilità di accedere a ulteriori forme di autonomia sarebbe pregiudicata «di fatto e di diritto». L'art. 116 Cost. non contemplerebbe alcuna distinzione tra regioni con maggiore o minore capacità fiscale per residente. Il privilegio dato alle regioni con maggiore capacità fiscale si porrebbe in contrasto anche con l'art. 119, terzo comma, Cost., che imporrebbe invece «meccanismi correttivi».

In particolare, il citato art. 9, comma 1, sarebbe costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81 Cost., perché «non è possibile la devoluzione di ulteriori funzioni alle Regioni senza che nuovi o maggiori oneri si determinino»: la stessa legge impugnata lo ammetterebbe, prevedendo il finanziamento tramite la compartecipazione. I risparmi per lo Stato sarebbero solo parziali, dovendo esso mantenere comunque attivi gli uffici relativi alle altre regioni e sostenere i costi del monitoraggio. La clausola d'invarianza finanziaria sarebbe, inoltre, inaffidabile perché la legge impugnata non avrebbe previsto che, anche nelle materie (ipoteticamente) estranee ai LEP, la devoluzione di nuove funzioni sia possibile «(almeno) solo dopo la definizione, anche in quegli ambiti materiali, di fabbisogni e costi standard, anche a protezione dei vincoli di bilancio». La Regione cita a sostegno l'intervento dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) presentato il 6 giugno 2023 alla I Commissione del Senato, la memoria della Banca d'Italia del 19 giugno 2023, depositata davanti alla stessa Commissione, il dossier del Servizio bilancio della Camera dei deputati n. 203 del 2 maggio 2024 e la lettera del 10 ottobre 2023 inviata dall'allora Governatore della Banca d'Italia al Comitato per l'individuazione dei LEP.

La Regione Puglia osserva che l'art. 9, comma 1, «autorizza sin d'ora lo Stato e le Regioni richiedenti ad agire nella stipula delle intese come se non si dovessero produrre nuovi o maggiori oneri», «esonero le parti dall'apprestare adeguate risorse finanziarie»: ciò dimostrerebbe «la piena sussistenza e l'attualità dell'interesse al ricorso». La ricorrente sottolinea poi le «deficienze» della relazione tecnica allegata al disegno di legge da cui ha avuto origine la legge impugnata.



Infine, il citato art. 8, comma 2, prevedendo «le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese» in caso di scostamento dovuto anche alla semplice «variazione [...] dei fabbisogni», oltre che «all'andamento del gettito dei medesimi tributi», consentirebbe alla regione di «spendere a piacimento [...] sicura della successiva copertura». Ciò violerebbe: il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.); il principio della «finanza sana e responsabile» (art. 81 Cost.); il principio della solidarietà inter-regionale di cui all'art. 119 Cost.; il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; il principio (desumibile dagli artt. 1 e 28 Cost.) secondo il quale il decisore pubblico dovrebbe essere sempre responsabile delle proprie scelte.

2.6.- Con il sesto motivo di ricorso, la Regione Puglia impugna gli artt. 4, comma 1, 9, comma 2, e 10.

L'art. 4, comma 1, dispone quanto segue: «Il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3, può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio. Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio [...]».

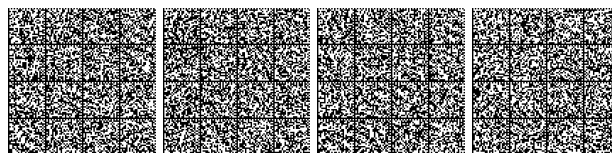
L'art. 9, comma 2, dispone che, «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio».

L'art. 10, comma 1, stabilisce che lo Stato «promuove l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione, previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili [...]».

Secondo la ricorrente, tali norme, da un lato, riconoscerebbero che la determinazione dei LEP comporta nuovi oneri, dall'altro imporrebbero il rispetto dell'equilibrio di bilancio e, dunque, dello status quo relativo alle risorse; da un lato, contemplerebbero la semplice «promozione» dei diritti, dall'altro la loro necessaria «garanzia». Di qui la violazione: dell'art. 2 Cost., che impone il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini; del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.; del principio di ragionevolezza ex art. 3, primo comma, Cost., che sarebbe violato «dall'intima e insanabile contraddittorietà tra l'art. 9, comma 2, e l'art. 4, comma 1, della legge impugnata»; dell'art. 81 Cost., in quanto i LEP necessariamente comporterebbero nuovi e maggiori oneri, «destinati a rimanere privi di copertura»; dell'art. 119 Cost., in quanto le norme in questione contrasterebbero «con l'obbligo di adeguato e integrale finanziamento delle funzioni pubbliche e delle misure perequative e di coesione». Tali vizi ridonderebbero nella lesione delle attribuzioni costituzionali della ricorrente, in quanto la revisione dei LEP in regime di invarianza finanziaria comporterebbe «la creazione di nuovi e maggiori oneri anche per tutte le Regioni». Tale circostanza, in mancanza di adeguata copertura, implicherebbe «la lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni non richiedenti l'autonomia particolare, che ridonda in lesione della competenza regionale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, comma 3, Cost.». Sarebbe violato anche l'art. 119, quarto comma, Cost., «in quanto l'aggiornamento e la revisione dei LEP in regime di invarianza finanziaria comporta l'impossibilità di un integrale finanziamento delle funzioni amministrative delle Regioni».

2.7.- Con il settimo motivo di ricorso, la Regione Puglia impugna l'art. 9, comma 4, in base al quale, «[a]l fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure [...]».

Tale norma renderebbe «meramente facoltativa, per lo Stato, l'imposizione di oneri di finanza pubblica alle Regioni ad autonomia particolare». In particolare, tali regioni potrebbero sottrarsi ai meccanismi di cui all'art. 1, comma 851, 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). Di qui la violazione: dell'art. 3 Cost., per l'«evidente discriminazione tra le Regioni non richiedenti e quelle ad autonomia particolare»; dell'art. 116, terzo comma, Cost., «in quanto il modello di autonomia particolare ivi previsto non consente che la Regione che ottiene ulteriori forme di autonomia sia per qualsiasi ragione esonerata dal contribuire al conseguimento degli oneri di finanza pubblica»; dell'art. 116, primo comma, Cost., in quanto le regioni ad autonomia particolare «otterrebbero un trattamento addirittura migliore delle Regioni ad autonomia speciale che [...] devono partecipare al conseguimento degli obiettivi nazionali di finanza pubblica»;



della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, terzo comma, Cost. delle regioni non richiedenti, che sarebbero «tenute a farsi carico degli obiettivi di finanza pubblica anche in favore delle Regioni ad autonomia particolare».

2.8.- Con l'ottavo motivo di ricorso, la Regione Puglia impugna diverse disposizioni della legge n. 86 del 2024, concernenti «le modalità di coinvolgimento della Conferenza unificata nel complesso procedimento stabilito dalla legge».

L'art. 2, comma 4, stabilisce che «[l]o schema di intesa preliminare di cui al comma 3 è immediatamente trasmesso alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per l'espressione del parere [...]». La ricorrente rileva che l'art. 2 non prevede altri interventi della Conferenza unificata nel procedimento di approvazione dell'intesa tra Stato e regione, neppure al comma 8 («Il disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»): ciò significherebbe che la Conferenza unificata non sarebbe «in alcun modo coinvolta nell'ipotesi di modifica, in sede parlamentare, del disegno di legge governativo».

L'art. 7, comma 1, regola la durata massima dell'intesa (dieci anni) e stabilisce la possibilità della sua modifica «[c]on le medesime modalità previste nell'articolo 2». Inoltre, dispone che «[l]'intesa prevede inoltre i casi, i tempi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia», e che «lo Stato, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP, dispone la cessazione integrale o parziale dell'intesa, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere». Il comma 2 prevede che, «[a]lla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza». Il comma 4 dispone che «[l]a Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Ministero dell'economia e delle finanze o la Regione possono, anche congiuntamente, disporre verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché il monitoraggio delle stesse, e a tal fine ne concordano le modalità operative».

L'art. 8, comma 1, stabilisce che «[l]a Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...], e «fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari».

Tali norme non contemplerebbero alcun ruolo della Conferenza unificata o, al massimo, un ruolo meramente consultivo. Secondo la ricorrente, invece, sarebbe doveroso prevedere forme di effettivo coinvolgimento anche degli enti locali delle altre regioni (anche non titolari di forme di autonomia particolare), perché, nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., si tratterebbe «di redistribuire competenze e, soprattutto, risorse con effetti di carattere generale». Dunque, le norme citate sarebbero costituzionalmente illegittime, per violazione del principio di leale collaborazione, là dove non prevedono l'intesa in sede di Conferenza unificata o, in subordine, in sede di Conferenza Stato-regioni. La Regione cita a sostegno la sentenza n. 251 del 2016 di questa Corte. Inoltre, sarebbero violate le «garanzie di adeguato finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni [...] nonché di efficienza delle politiche di coesione, perequazione e solidarietà territoriale ex art. 119 Cost.».

La ricorrente segnala anche che l'art. 5 della legge n. 86 del 2024 si occupa dei «Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento», disponendo la costituzione di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali ma non prevedendo «alcun passaggio in Conferenza unificata». Anche tale norma violerebbe il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., «ciò che ridonda anche in violazione degli artt. 2 e 3 Cost.», perché «proprio l'individuazione dei beni e delle risorse umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione delle ulteriori forme di autonomia necessita dell'interlocuzione con tutto il comparto delle autonomie regionali».

Infine, la legge impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima perché per diverse materie vi sarebbe «un'inevitabile interconnessione tra singole Regioni, la cui regolazione in termini costituzionalmente corretti» sarebbe impedita dalla legge stessa là dove «non ha previsto la necessità di intese bilaterali (o plurilaterali) tra Regioni». La ricorrente porta l'esempio delle «grandi reti di trasporto e di navigazione».

2.9.- Con il nono motivo di ricorso, la Regione Puglia impugna l'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 86 del 2024. Il comma 1 dispone che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, decorso il termine di cui al medesimo comma, «avvia comunque il negoziato» con la regione richiedente e «tiene conto del quadro finanziario della Regione». In base al comma 2, «[a]l fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri [...] può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa».



Tali norme violerebbero l'art. 116, terzo comma, Cost., che non farebbe «alcun riferimento ad attribuzioni di questo tipo», e l'art. 120 Cost., dal momento che detto parametro si riferirebbe esclusivamente «all'unità giuridica ed economica quali interessi perseguibili dal Governo», non all'«indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie».

Inoltre, l'art. 2, comma 1, là dove prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri «tiene conto del quadro finanziario della Regione», violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto il «quadro finanziario» sarebbe «nozione troppo ampia e imprecisa» e, dunque, la norma impugnata sarebbe «indeterminata e [...] non comprensibile» (la ricorrente cita la sentenza n. 110 del 2023 di questa Corte). Ancora, dato che non sarebbero chiare le conseguenze di una valutazione negativa del «quadro finanziario», sarebbero violati gli artt. 23 e 97 Cost. (insieme all'art. 3 Cost.), poiché la legge conferirebbe irragionevolmente «un'attribuzione a un organo esecutivo senza delimitarne normativamente il perimetro in violazione del principio di legalità» e incidendo negativamente sul buon andamento dell'amministrazione.

Anche l'art. 2, comma 2, violerebbe gli artt. 3, 23 e 97 Cost. là dove si riferisce all'unità di «indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie», perché tale concetto sarebbe un'«invenzione» della legge impugnata, «gravemente [...] indeterminato».

2.10.- Con il decimo motivo di ricorso, la Regione Puglia impugna l'art. 7, commi 3 e 5. In base al comma 3, «[c]iascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa». In base al comma 5, «[l]e disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese».

Il comma 3 lascerebbe «alla mera contrattazione tra Governo e Regione interessata l'individuazione delle leggi da indicare nell'elenco», sicché si consentirebbe alla singola intesa, «ad esempio, di determinare la cessazione dell'efficacia di norme statali attuative di obblighi eurounitari o internazionali (in violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.) o di norme a contenuto costituzionalmente vincolato». Inoltre, la norma impugnata non chiarirebbe «se siamo di fronte a un fenomeno di abrogazione della legge statale (limitata, peraltro, a una porzione di territorio), oppure a una sua deroga o sospensione, con violazione del principio di ragionevolezza e di quello di determinatezza del dettato normativo». Qualora si trattasse di abrogazione, «dichiararla spetterebbe solo all'interprete, in particolare al giudice», chiamato a verificare, ad esempio, che la legge regionale disciplini la materia in misura sufficiente a determinare l'abrogazione di quella statale. Di qui la violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), del principio della soggezione del giudice alla sola legge (art. 101 Cost.), in quanto il comma 3 predeterminerebbe «l'esito dell'attività interpretativa del magistrato», nonché degli artt. 5, 116, 117 e 120 Cost. Nelle materie richiamate dall'art. 116, terzo comma, Cost., infatti, sussisterebbero «incomprimibili esigenze di disciplina unitaria»; il fatto che l'intesa regoli «la forza prescrittiva della legislazione statale» equivarrebbe a stabilire che «l'intesa possa interferire anche col rapporto tra legge statale e leggi delle altre Regioni che non hanno chiesto (o avuto accesso a) l'autonomia particolare».

Secondo la Regione, il comma 5 presupporrebbe che le intese «possano addirittura incidere nell'applicabilità delle norme statali pro futuro, anche in pregiudizio delle altre Regioni, limitando la forza prescrittiva di leggi che ancora devono essere approvate». Ciò contrasterebbe con l'art. 116, terzo comma, Cost., «in quanto il modello di autonomia particolare previsto dalla Costituzione non consente questo tipo di interferenza nei rapporti con le altre Regioni», e con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., «in quanto le norme censurate comportano un'interferenza irragionevole con l'esercizio delle competenze delle altre Regioni, alterando il naturale meccanismo di integrazione tra fonti statali e regionali».

2.11.- Con l'undicesimo motivo di ricorso, la Regione Puglia impugna l'art. 11, comma 1, della legge n. 86 del 2024, in base al quale «[g]li atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge».

Tale norma violerebbe, in primo luogo, gli artt. 3 e 116, terzo comma, Cost., «per l'evidente disparità di trattamento» fra le regioni che avevano già stipulato degli accordi preliminari e le altre regioni ordinarie: le prime, infatti, sarebbero «avvantaggiate sul piano procedurale e sostanziale».

Inoltre, le proposte di devoluzione di competenze oggetto dell'art. 11 non potrebbero «in alcun modo garantire l'invarianza finanziaria». Ciò condurrebbe alla violazione dell'art. 81 Cost., in quanto la legge impugnata non avrebbe «previsto risorse per finanziare la devoluzione nelle forme stabilite dalle intese preliminari già stipulate», e alla violazione dell'art. 3 Cost., «in quanto solo le tre Regioni che avevano avviato il procedimento nel 2018 possono ottenere condizioni migliori, anche finanziarie».

Infine, l'art. 11 sarebbe affetto da «illegittimità derivata», per i motivi sopra esposti, là dove richiama le «pertinenti disposizioni della presente legge».



2.12.- Con il dodicesimo motivo di ricorso, la Regione Puglia impugna l'art. 2, commi 5, 6 e 8. In base al comma 5, «lo schema di intesa definitivo [...] è deliberato dal Consiglio dei ministri». Il comma 6 dispone che, «[c]on lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri [...] delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata». In base al comma 8, «[i]l disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

Tali norme violerebbero: l'art. 116, terzo comma, Cost., «che semmai riserva alla Regione (e non certo al Governo) non solo l'iniziativa per la stipula dell'intesa, ma anche l'iniziativa per l'adozione della legge di conferimento dell'art. 116, comma 3, Cost.»; gli artt. 71, primo comma, e 121, secondo comma, Cost., «che annoverano i Consigli regionali tra i soggetti titolari di iniziativa legislativa, con previsione onnicomprensiva e generale che qui, invece, vede indebitamente delimitato il proprio campo di operatività, riservando al Governo un oggetto che - oltretutto - è di specifico interesse regionale».

3.- La Regione Toscana sintetizza il contenuto della legge e il suo *iter* formativo, per poi articolare i singoli motivi di ricorso.

3.1.- Essa impugna, con il primo motivo di ricorso, l'intera legge n. 86 del 2024 e, in subordine, gli artt. 2, commi 1, 2 e 4, e 4, nella parte in cui prevedono il conferimento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ex art. 116, terzo comma, Cost., senza prescrivere alcun collegamento con le caratteristiche specifiche della regione richiedente e, dunque, senza richiedere alcuna motivazione in merito. Secondo la ricorrente, l'intera legge (o perlomeno gli artt. 2, commi 1, 2 e 4, e 4) consentirebbe il conferimento di ulteriori poteri in tutte le materie astrattamente individuate dall'art. 116, terzo comma, Cost., e dunque la creazione di autonomie regionali «paradossalmente anche più forti» delle regioni speciali (per questo l'art. 11 della legge n. 86 del 2024 contemplerebbe l'estensione dell'art. 116, terzo comma, Cost. anche a queste ultime). Ciò implicherebbe la violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e anche del principio di unità della Repubblica (art. 5 Cost.) perché, se tutte le regioni possono «attrarre» tutte le materie indicate nell'art. 116, terzo comma, Cost. la stessa idea di regionalismo differenziato perderebbe senso e si realizzerebbe una nuova forma di Stato senza passare attraverso la revisione costituzionale, con conseguente violazione anche dell'art. 138 Cost. La legge impugnata, dunque, avrebbe dovuto «disciplinare le modalità e la procedura» per l'individuazione delle «specificità territoriali» necessarie per l'attuazione dell'autonomia differenziata, che invece è rimessa all'arbitrio della regione richiedente e del Governo.

La ricorrente precisa di avere «certamente interesse» all'unità dello Stato, che sarebbe «garanzia indefettibile della sua autonomia, senza la quale le proprie competenze risulterebbero certamente lese».

Le norme in questione violerebbero anche l'art. 117, terzo comma, Cost. e nuovamente l'art. 138 Cost., perché, in base ad esse, la potestà legislativa concorrente potrebbe venir meno, mentre il sistema di riparto delle competenze potrebbe essere modificato solo tramite revisione costituzionale.

Inoltre, l'intera legge impugnata violerebbe il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto «nasce su iniziativa governativa, senza alcuna consultazione con le Regioni, neppure in sede di Conferenza».

3.2.- Con il secondo motivo di ricorso la Regione Toscana impugna l'art. 2, commi 5 e 8. L'art. 2, comma 4, stabilisce che gli organi parlamentari competenti si esprimano con «atti di indirizzo» sullo schema di intesa preliminare. L'impugnato comma 5 dispone che «[i]l Presidente del Consiglio dei ministri [...], valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo di cui al comma 4 e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni, predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata». Il comma 8 stabilisce che «[i]l disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

Secondo la ricorrente, tali norme violerebbero l'art. 116, terzo comma, Cost. perché prevedono un «ruolo marginale» delle Camere, «a tutto vantaggio del Governo», mentre la norma costituzionale citata riconoscerebbe alle Camere un ruolo centrale. La legge impugnata avrebbe dovuto prevedere, in luogo di un semplice parere, «atti necessari e vincolanti». Inoltre, il comma 8 fa riferimento a una «deliberazione» delle Camere, che corrisponderebbe alla semplice approvazione finale dell'intesa, nella forma di un «prendere o lasciare», mentre l'art. 116, terzo comma, Cost. presupporrebbe un ordinario *iter* legislativo, con la possibilità di proporre emendamenti all'intesa. Ciò determinerebbe la violazione degli artt. 70 e 72 Cost. nonché del principio di unità (art. 5 Cost.), che solo l'intervento del Parlamento potrebbe garantire. Tale principio assicurerebbe a ciascuna regione «la salvaguardia del suo ruolo, delle sue competenze e funzioni», sicché la sua violazione (e quella degli artt. 70 e 72 Cost.) ridonderebbe in lesione delle competenze regionali.



3.3.- Con il terzo motivo di ricorso la Regione Toscana impugna il citato art. 2, comma 8, «non prevedendo [esso] alcun coinvolgimento della Regione nella fase parlamentare», per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione. Ciò sarebbe conseguenza della norma impugnata, che ridurrebbe il Parlamento a «organo di “ratifica”», mentre, in base all'art. 116, terzo comma, Cost. l'interlocuzione dovrebbe avvenire soprattutto con le Camere. La regione potrebbe assistere alla mancata approvazione della legge alla cui base c'è l'intesa, senza poter interloquire.

La ricorrente precisa che la questione sussisterebbe anche nel caso in cui si ritenesse che il Parlamento sia abilitato a modificare l'intesa: in tal caso, «non potrebbero che essere previste forme di coinvolgimento della Regione», che si dovrebbe esprimere sulle modifiche dell'intesa.

3.4.- Con il quarto motivo di ricorso la Regione Toscana impugna l'art. 2, commi 1 e 6, in quanto contemplerebbero un'iniziativa legislativa del Governo, trasformando quella della regione in «sola iniziativa politica». Di qui la violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., che parlerebbe di «iniziativa legislativa in senso proprio», e dell'art. 121, secondo comma, Cost., che attribuisce al Consiglio regionale il potere di «fare proposte di legge alle Camere».

3.5.- Con il quinto motivo di ricorso la Regione Toscana impugna l'art. 3, comma 1, che, come visto, reca una delega legislativa al Governo per la determinazione dei LEP. Secondo la ricorrente, la norma impugnata violerebbe l'art. 76 Cost. perché conterrebbe una delega «“in bianco”», in quanto fissa i criteri direttivi tramite un rinvio ad altre disposizioni (art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge n. 197 del 2022), che però avrebbero «un contenuto essenzialmente organizzativo e procedurale». La ricorrente richiama il parere del Comitato per la legislazione del 23 aprile 2024. Poiché la determinazione dei LEP avrebbe lo scopo di assicurare un «corretto trasferimento delle funzioni», di interesse sia della regione richiedente «sia delle altre che comunque ne subiscono conseguenze», la violazione dell'art. 76 Cost. ridonderebbe in lesione delle competenze regionali.

Inoltre, l'art. 3, comma 1, violerebbe anche l'art. 116, terzo comma, Cost. perché non consentirebbe una «corretta attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia», e l'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., «non consentendo un adeguato e armonico finanziamento delle funzioni trasferite».

3.6.- Con il sesto motivo di ricorso la Regione Toscana impugna l'art. 3, commi 2 e 7, perché prevedono che i decreti legislativi di determinazione dei LEP e i d.P.C.m. di aggiornamento degli stessi siano adottati previo parere della Conferenza unificata, mentre avrebbero dovuto contemplare l'intesa con la stessa, come già stabilito dall'art. 1, comma 796, della legge n. 197 del 2022. Di qui la violazione del principio di leale collaborazione (è richiamata la sentenza n. 251 del 2016 di questa Corte). Secondo la ricorrente, nel caso in esame ricorrerebbe un intreccio di competenze statali e regionali. Inoltre, la Regione rileva che l'attribuzione di ulteriori competenze ex art. 116, terzo comma, Cost. rappresenterebbe un caso di «chiamata in sussidiarietà “rovesciata”», perché presupporrebbe l'esistenza di «rilevanti specificità» della regione interessata; ciò confermerebbe la necessità dell'intesa. La determinazione dei LEP implicherebbe conseguenze anche sulle regioni diverse da quella richiedente: perciò, esse dovrebbero essere adeguatamente coinvolte.

3.7.- Con il settimo motivo di ricorso la Regione Toscana impugna l'art. 3, comma 7, perché prevede l'aggiornamento dei LEP con d.P.C.m. Ciò violerebbe la riserva di legge fissata dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. e il principio di legalità (artt. 23, 97 e 113 Cost.). Anche la giurisprudenza costituzionale escluderebbe la determinazione dei LEP con d.P.C.m.

Per le stesse ragioni la Regione impugna anche l'art. 2, comma 1: poiché questa norma non richiede l'individuazione dei LEP in certe materie trasferite, la violazione della riserva di legge sarebbe ancora più grave e avverrebbe «immediatamente».

Queste violazioni pregiudicherebbero la Regione Toscana: solo il Parlamento, infatti, potrebbe garantire che l'attribuzione delle forme particolari di autonomia avvenga senza pregiudicare alcune regioni, «con un solido ancoraggio al rispetto dell'unità nazionale».

3.8.- Con l'ottavo motivo di ricorso la Regione Toscana impugna gli artt. 1, comma 2, e 4, comma 1, in quanto contemplerebbero «il trasferimento delle funzioni solo previa determinazione dei LEP senza che questi siano però garantiti». L'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. imporrebbe che i LEP siano non solo determinati ma anche finanziati e «garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale». La mancata garanzia, risultante dal tenore letterale delle disposizioni impugnate, sarebbe confermata dall'assenza di un esame «dei dati reali relativi al godimento dei diritti civili». La previsione di cui all'art. 4, comma 1 (secondo il quale «si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni»), non sarebbe risolutiva, perché per l'effettiva garanzia dei LEP non sarebbe sufficiente la loro individuazione e neppure il loro finanziamento.



Le norme impugnate violerebbero anche l'art. 119 Cost., «la cui piena attuazione è condizione necessaria per introdurre, nel sistema del regionalismo italiano, elementi di differenziazione e competizione», e l'art. 3 Cost., sotto il profilo sia dell'uguaglianza sia della ragionevolezza, perché solo dopo la garanzia concreta di un livello essenziale delle prestazioni in tutta la Nazione sarebbe possibile differenziare i territori. La violazione dell'art. 3 Cost. si tradurrebbe in una lesione delle competenze della ricorrente, perché il conferimento di ulteriori autonomie «prima che siano determinati i LEP finisce per accrescere le già esistenti disparità» tra i territori.

3.9.- Con il nono motivo di ricorso la Regione Toscana impugna le norme di carattere finanziario (già citate nel punto 2.5.), cioè gli artt. 5, comma 2; 8, comma 2 e 9, comma 1.

L'art. 5, comma 2, violerebbe i principi di solidarietà ed uguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 Cost. La scelta di prevedere il finanziamento delle funzioni trasferite tramite la sola compartecipazione al gettito di tributi erariali, senza specifici correttivi, determinerebbe, infatti, un'illegittima disparità di trattamento tra regioni, in ragione della diversa capacità fiscale pro capite. La ricorrente osserva che il criterio attualmente impiegato per quantificare il fabbisogno di spesa relativo alle singole funzioni sarebbe quello della spesa storica e che questa è stata minore nelle regioni meno «abbienti». Tale criterio impedirebbe a queste stesse regioni di ottenere maggiori risorse attraverso il riconoscimento di una maggiore aliquota di compartecipazione. Dunque, le regioni con ridotta capacità fiscale potrebbero non riuscire a coprire tutte le spese connesse alle nuove funzioni trasferite. La ricorrente sostiene, dunque, la necessità di un «meccanismo di perequazione interregionale che redistribuisca continuamente le risorse» e l'eventuale extra-gettito maturato dalle regioni più ricche.

L'art. 5, comma 2, violerebbe anche il principio di territorialità del tributo di cui all'art. 119 Cost., perché escluderebbe la «riserva di aliquota» dalle tecniche di finanziamento del regionalismo differenziato. Ancora, la norma impugnata violerebbe il principio della responsabilità politica (artt. 5 e 119 Cost.) perché non considererebbe l'utilizzo di tributi propri (rispetto ai quali vige la responsabilità politica degli organi regionali di fronte ai cittadini) per finanziare le nuove funzioni.

Lo stesso meccanismo di monitoraggio introdotto dall'art. 8, comma 2, proverebbe il «vantaggio strutturale» delle regioni con maggiore capacità fiscale pro capite, determinando quindi la violazione dei principi di solidarietà ed uguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 Cost.

Ancora, poiché l'art. 8, comma 2, prevede «le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione [...] nei limiti delle risorse disponibili», sarebbe violato il principio di corrispondenza tra risorse e funzioni trasferite ex art. 119, quarto comma, Cost., nel caso in cui lo Stato non abbia le risorse per far fronte ad una riduzione del gettito dei tributi compartecipati. Il principio in questione potrebbe essere violato anche nel caso opposto di aumento del gettito dei tributi compartecipati, che potrebbe far affluire alla regione risorse eccedenti il fabbisogno finanziario.

Infine, sarebbe costituzionalmente illegittimo l'art. 9, comma 1, che pone la clausola di invarianza finanziaria, per violazione dell'art. 81 Cost. Il trasferimento delle nuove funzioni alle regioni richiedenti non potrebbe essere «a costo zero». La garanzia dei LEP (art. 4), l'istituzione del fondo perequativo (art. 10), gli interventi speciali (art. 10) e la garanzia dell'invarianza finanziaria delle regioni non richiedenti (art. 9) presupporrebbero il reperimento di ingenti risorse, che però sarebbe solo «annunciato» dalla legge impugnata, che non individuerrebbe alcuna copertura.

3.10.- Con il decimo motivo di ricorso la Regione Toscana impugna l'art. 10 della legge n. 86 del 2024, riguardante le «Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale». Il comma 1 stabilisce che, «anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese, lo Stato, in attuazione dell'articolo 119, commi terzo e quinto, della Costituzione, promuove l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali [...]», attraverso diversi strumenti di seguito indicati. Il comma 2 dispone che, «[i]n attuazione dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 [...]» (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario). Il comma 5 del citato art. 15 stabilisce quanto segue: «È istituito, dall'anno 2027 o da un anno antecedente ove ricorrano le condizioni di cui al presente decreto legislativo, un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese di cui all'articolo 14, comma 1. Nel primo anno di funzionamento del fondo perequativo, le suddette spese sono computate in base ai valori di spesa storica e dei costi standard, ove stabiliti; nei successivi quattro anni devono gradualmente convergere verso i costi standard».

Secondo la Regione, l'art. 10, comma 2, della legge n. 86 del 2024, rinviando al citato art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, consentirebbe l'ampliamento della potestà legislativa delle regioni che stipulano le intese e delle correlate entrate a danno delle regioni con capacità fiscale ridotta, e ciò in assenza del fondo perequativo, la cui istituzione è prevista per il 2027. L'attuazione del regionalismo differenziato determinerebbe, pertanto, una riduzione delle risorse disponibili per



il finanziamento dei LEP nelle regioni non richiedenti, sicché la tardiva istituzione del fondo perequativo produrrebbe un'ulteriore disparità di trattamento fra regioni, in violazione degli artt. 119, terzo comma, e 116, terzo comma, Cost., che al primo rinvia.

Lo stesso art. 10, comma 2, rinviando al citato art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, consentirebbe di mantenere il criterio della «spesa storica» per ulteriori quattro anni rispetto all'istituzione del fondo perequativo (cioè, fino al 2031). Tale criterio, però, perpetuerebbe le disuguaglianze nell'erogazione delle prestazioni, ragion per cui il meccanismo perequativo previsto dalla norma impugnata sarebbe inidoneo a coprire le spese necessarie nelle regioni non richiedenti. Anche sotto questo profilo, gli artt. 119, terzo comma, e 116, terzo comma, Cost. sarebbero violati.

3.11.- Con l'undicesimo motivo di ricorso la Regione Toscana impugna l'art. 11 (già citato nel punto 2.11.). Tale norma intenderebbe far salve le iniziative già avviate da tre regioni nel 2018, considerandole «atti di iniziativa» ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 86 del 2024.

L'art. 11 violerebbe, in primo luogo, il principio di uguaglianza, consentendo ad alcune regioni una «corsia preferenziale». Poiché, una volta trasferite competenze ad alcune regioni, potrebbero non esserci risorse per conferirle ad altre, tale violazione si tradurrebbe in una lesione di competenza.

Sarebbe poi violato il principio di ragionevolezza, perché la norma smentirebbe lo scopo della legge: da un lato, questa mira ad assicurare uniformità ai procedimenti di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., dall'altro l'art. 11 fa salvi i primi passaggi di un percorso avviato al di fuori della legge. Anche tale vizio si rifletterebbe in una lesione di competenza.

L'art. 11, infine, violerebbe l'art. 116, terzo comma, Cost. per le ragioni già esposte nel punto 3.1., in quanto farebbe salve iniziative che non realizzano in modo corretto il regionalismo differenziato: tutte e tre le regioni, infatti, avrebbero «rastrellato» molte materie, sulla base di un «powers shopping», senza alcun collegamento con le proprie specificità.

3.12.- Con il dodicesimo motivo di ricorso, la Regione Toscana impugna l'intera legge n. 86 del 2024 e, in subordine, gli artt. 4, 5, comma 2, 8, 9 e 10 per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento (UE) n. 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, e alla decisione di esecuzione n. 168/2021 del Consiglio del 22 giugno 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. La legge impugnata metterebbe a rischio l'uniformità delle condizioni di vita nel Paese e la coesione territoriale. Ciò risulterebbe dalla legge nel suo complesso e, in particolare, dagli artt. 4 (perché fa riferimento a materie non riferibili ai LEP e per le altre prevede che siano determinati ma non garantiti), 5, comma 2 (per il meccanismo delle partecipazioni), 8 (per il monitoraggio inadeguato), 9 (per la clausola di invarianza finanziaria) e 10 (per l'assenza di reali misure perequative). In tal modo, emergerebbe un contrasto con il citato regolamento n. 241/2021/UE, che porrebbe la coesione economica, sociale e territoriale tra i sei pilastri fondanti. Sarebbe poi violato il Piano italiano e, dunque, la relativa decisione di esecuzione n. 168/2021: la ricorrente cita il considerando n. 36 della decisione e la Riforma 1.14 - Riforma del quadro fiscale subnazionale, che «consiste nel completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge 42 del 2009, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi [...]». La legge impugnata si discosterebbe da questi obiettivi e, in tal modo, comprometterebbe la possibilità di accedere ai fondi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (è citato l'art. 24 del regolamento n. 241/2021/UE). Ciò si ripercuoterebbe sulle attribuzioni dei soggetti attuatori, fra cui le regioni, che rischierebbero di perdere le risorse.

4.- La Regione Campania, nel proprio ricorso, sintetizza il contenuto della legge e poi articola le seguenti censure.

4.1.- Essa impugna, con il primo motivo di ricorso, l'intera legge n. 86 del 2024 e, in particolare, gli artt. 1, commi 1 e 2, 2, commi 1, 2 e 4, e 4 per violazione degli artt. 3, 5, 97, 116, terzo comma, 118, 119, 120, 138 e 139 Cost., in quanto tali norme non limiterebbero il possibile conferimento di funzioni, consentendo il trasferimento di intere materie e, là dove non vengano in gioco i LEP, anche di «blocchi» di materie. Tutto ciò senza imporre alcuna motivazione connessa con le peculiarità della regione richiedente.

L'art. 116, terzo comma, Cost. sarebbe violato perché fa riferimento a «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia», utilizzando la stessa formula del primo comma, in base al quale alcune regioni hanno avuto una maggiore autonomia in ragione della loro specialità. La Regione, inoltre, richiama l'interpretazione data da questa Corte all'art. 103 Cost., che prevede «in particolari materie» la giurisdizione esclusiva. La mancata previsione di un onere motivazionale potrebbe determinare l'«effetto paradossale» di un conferimento più ampio di autonomia ad una regione, rispetto ad un'altra, solo per la consonanza politica con il Governo, «senza alcun collegamento con le specificità del territorio». Ciò determinerebbe un contrasto anche con i principi di uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con quello di sussidiarietà (artt. 118 e 119 Cost.).



Inoltre, qualora a tutte le regioni ordinarie venissero riconosciute ulteriori prerogative in tutte le materie menzionate dall'art. 116, terzo comma, Cost. esse avrebbero un'autonomia più marcata delle regioni speciali. La forma di Stato muterebbe e sarebbe pregiudicata l'unità della Repubblica (unitamente al principio di leale collaborazione), in violazione dell'art. 5 Cost. Lo Stato avrebbe meno poteri di uno Stato federale e le regioni assumerebbero una posizione di sovranità, in violazione degli artt. 5 e 114, primo e secondo comma, Cost.

La Regione lamenta anche la violazione del principio di leale collaborazione, per la previsione del conferimento di intere materie «senza un reale coinvolgimento delle altre Regioni».

Infine, osserva che la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. ridonderebbe in lesione delle sue competenze.

4.2.- Con il secondo motivo di ricorso, la Regione Campania impugna l'intera legge n. 86 del 2024 e, in particolare, gli artt. 1, commi 1 e 2, e 2, commi 1, 2 e 4, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 138 Cost. Tali norme, consentendo il trasferimento a tutte le regioni di tutte le materie concorrenti, aprirebbe la strada «alla potenziale spaziazione - o comunque al significativo ridimensionamento - della potestà legislativa concorrente e, conseguentemente, a uno snaturamento del rapporto tra Stato e Regioni». Ciò non potrebbe essere giustificato con lo stesso art. 116, terzo comma, Cost. perché tale norma costituzionale è stata introdotta dalla riforma del Titolo V, che ha valorizzato la potestà concorrente. L'alterazione del sistema di riparto di competenze previsto dalla Costituzione non potrebbe certo essere realizzato sulla base di una mera legge ordinaria, pena la violazione dell'art. 138 Cost.

L'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. operata dalla legge impugnata contrasterebbe con i principi di unità, di leale collaborazione e solidaristico (artt. 2 e 5 Cost.), per le ragioni già esposte nel primo motivo (punto 4.1.). Essendo la forma di Stato materia di revisione costituzionale, sarebbe violato anche l'art. 138 Cost.

4.3.- Con il terzo motivo di ricorso la Regione Campania impugna l'intera legge n. 86 del 2024 e, in particolare, gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 3, e 4, comma 2, per violazione del principio di ragionevolezza e degli artt. 116, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Secondo la ricorrente, quest'ultima norma costituzionale impone alla legge statale di determinare i LEP in tutte le materie. Invece, le norme impugnate prevedono che i LEP debbano essere determinati «soltanto per alcune materie puntualmente individuate e che solo per queste, dunque, valga il limite» della previa individuazione dei LEP per poter operare il conferimento delle ulteriori prerogative. Ciò sarebbe «vieppiù illegittimo se si considera l'esclusione di alcune delle materie menzionate» nell'art. 116, terzo comma, Cost. Per queste materie il trasferimento delle funzioni sarebbe possibile «immediatamente, non solo in assenza di garanzia degli stessi LEP (come sarebbe doveroso) ma, per di più, in assenza di determinazione e di finanziamento degli stessi». L'individuazione delle materie escluse, però, sarebbe del tutto arbitraria e non giustificata dai lavori preparatori. La ricorrente rileva che, ad esempio, l'esclusione della protezione civile «potrebbe comportare, in ipotesi, una risposta all'emergenza deteriore all'interno della Regione Campania a fronte dell'eruzione del Vesuvio rispetto all'esondazione del fiume Po o a un qualunque altro evento che si verifichi in Regioni nelle quali i livelli delle prestazioni sono più elevati».

Tali violazioni ridonderebbero «in lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Campania, che si vede privata della possibilità di operare in un quadro uniforme a livello statale nelle materie oggetto di competenza concorrente e residuale».

4.4.- Con il quarto motivo di ricorso la Regione Campania impugna gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 3, 4, commi 1 e 2, e 9, comma 2, per violazione degli artt. 2, 3, anche sotto il profilo della ragionevolezza, 5, 81, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera m), 119 e 120 Cost.

Tali norme sarebbero costituzionalmente illegittime perché non subordinano «l'attivazione delle intese alla concreta garanzia dei LEP in tutte le Regioni, consentendosi viceversa che forme particolari [...] di autonomia possano essere attribuite all'esito della mera determinazione dei LEP». Gli elementi competitivi fra le regioni potrebbero essere introdotti «soltanto in un contesto di diritto e, soprattutto, di fatto nel quale i livelli essenziali di fruizione dei diritti civili e sociali siano già garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale». Nella legge impugnata mancherebbe del tutto «un esame dei dati reali relativi al godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale». Le norme impugnate, «nella parte in cui accentuano i divari sociali e territoriali esistenti nel Paese», contrasterebbero con gli artt. 2 e 5 Cost., «perché favoriscono la frammentazione dell'ordinamento, impedendo un'effettiva omogeneità nel godimento dei LEP». Ancora, le norme in questione, «nella parte in cui subordinano il finanziamento dei LEP al rispetto degli equilibri di bilancio», violerebbero gli artt. 81 e 119 Cost., perché le garanzie minime non potrebbero essere finanziariamente condizionate. La Regione argomenta poi sulla ridondanza di tali vizi sulle sue attribuzioni, affermando di subire «una situazione di particolare svantaggio nei confronti delle altre Regioni in quanto già fortemente penalizzata, sul piano del trasferimento di risorse per l'erogazione dei servizi ai cittadini - ad esempio in materia sanitaria - e per i vincoli di spesa, anche per il personale sanitario, cristallizzatisi nel tempo per effetto del regime di commissariamento e ad oggi non recuperati».



4.5.- Con il quinto motivo di ricorso la Regione Campania impugna l'intera legge n. 86 del 2024 e, in particolare, gli artt. 3, comma 7, 5, comma 2, 8, comma 2, e 9, commi 1 e 2, per violazione degli artt. 3, 5, 81, 116, terzo comma, 117 e 119 Cost.

Tali norme, prevedendo il finanziamento delle ulteriori forme di autonomia «attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale» (art. 5, comma 2), determinerebbero un impoverimento del «quadro economico-finanziario statale», con la conseguenza che, «essendo l'aggiornamento dei LEP ai sensi dell'art. 3, comma 7, operato in coerenza e nei limiti delle risorse disponibili, i LEP stessi» sarebbero «progressivamente ridotti». Le differenze tra i territori aumenterebbero, invece di diminuire come vorrebbero la Costituzione e la stessa legge impugnata, che all'art. 1, comma 1, si propone il fine di «rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio»: da ciò deriverebbe la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., per contraddittorietà intrinseca e irragionevolezza.

L'art. 3, comma 7, prevedendo un aggiornamento dei LEP nei limiti delle risorse disponibili, violerebbe l'art. 3 Cost., perché l'art. 1, comma 2, della legge impugnata stabilisce che i LEP «indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti».

L'art. 9, comma 1 (ai sensi del quale «[d]all'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»), sarebbe irrazionale, in violazione dell'art. 3 Cost., «perché in contrasto con le altre disposizioni della legge che, a vario titolo, prevedono che la stipula dell'intesa preveda il trasferimento delle relative funzioni e, per ciò solo, comporti il trasferimento delle risorse». La clausola di invarianza finanziaria, essendo meramente formale, violerebbe anche l'art. 81 Cost.

4.6.- Con il sesto motivo di ricorso la Regione Campania impugna l'intera legge n. 86 del 2024 e, in particolare, gli artt. 3, comma 7, 5, comma 2, 8, comma 2, e 9, comma 4, e 11, comma 3, per violazione degli artt. 1, 3, 81, 116, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost.

Sarebbe costituzionalmente illegittimo condizionare l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alla maggiore o minore capacità contributiva riferibile alla singola regione (art. 5, comma 2), perché «una simile specificazione è assente nel dettato costituzionale e, anzi, è ad esso contraria», dal momento che l'art. 116, terzo comma, Cost. richiama l'art. 119 Cost., che prevede interventi perequativi nei commi terzo e quinto. L'art. 5, comma 2, violerebbe anche l'art. 3 Cost., determinando una disparità di trattamento fra regioni.

Il combinato disposto degli artt. 3 e 116, terzo comma, Cost. sarebbe violato anche dall'art. 8, comma 2, che prevede il meccanismo di monitoraggio e determinerebbe «un vantaggio strutturale delle Regioni con maggiore capacità fiscale pro capite». La stessa norma violerebbe il principio di sussidiarietà e quello di corrispondenza tra funzioni e risorse (artt. 118 e 119, quarto comma, Cost.), là dove dispone che, in caso di variazione dei fabbisogni, siano introdotte «le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione» ma solo «garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili». Sempre l'art. 8, comma 2, violerebbe gli artt. 81 e 120 Cost. perché non contemplerebbe l'intervento sostitutivo statale, cioè, in assenza della proposta della Commissione paritetica relativa alla variazione delle aliquote, non consentirebbe «allo Stato di disporre delle risorse eventualmente eccedenti il fabbisogno nel quadro dell'equilibrio economico-finanziario complessivo della Repubblica». Ciò determinerebbe l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 11, comma 3 (che fa salvo l'esercizio del potere sostitutivo statale), per contraddittorietà intrinseca. Inoltre, l'art. 8, comma 2, consentendo che la regione abbia risorse «liber[e]» (mentre lo Stato dovrebbe reperire le risorse per fronteggiare le proprie spese), sarebbe irragionevole.

La mancanza di una supremacy clause non sarebbe colmata dall'art. 9, comma 4 (che fa salva la possibilità di prevedere anche per le regioni che hanno sottoscritto le intese il concorso agli obiettivi di finanza pubblica), perché tale norma delinea una mera possibilità.

Ancora l'art. 5, comma 2, prevedendo il finanziamento delle nuove funzioni solo con le compartecipazioni e non con i tributi propri, romperebbe «il vincolo della responsabilità politica violando così il principio rappresentativo di cui all'art. 1 della Costituzione, nonché tutti gli altri parametri indicati nell'epigrafe del presente motivo». La stessa norma creerebbe una «corsa» all'accaparramento delle risorse, inevitabilmente limitate; in assenza di una compiuta disciplina del fondo perequativo, la norma aumenterebbe le disparità territoriali. Le risorse statali si ridurrebbero, con maggior difficoltà nel finanziamento delle politiche di riequilibrio: il sistema delineato, dunque, sarebbe irragionevole.

4.7.- Con il settimo motivo di ricorso la Regione Campania impugna l'art. 10, comma 2, per violazione degli artt. 3, 116, terzo comma, e 119 Cost. La norma impugnata (citata nel punto 3.10.), rinviando all'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, impedirebbe l'operatività della perequazione. Dunque, le regioni con minore capacità fiscale non potrebbero accedere all'autonomia differenziata e non potrebbero colmare il gap con le altre regioni. La legge impugnata sarebbe irragionevole perché introdurrebbe un ulteriore elemento di differenziazione tra i territori, senza aver prima attuato la perequazione. Il vizio si tradurrebbe in lesione di tutte le attribuzioni costituzionali della ricorrente.



Sarebbe poi violato l'art. 119, quarto comma, Cost., «in quanto l'aggiornamento e la revisione dei LEP in regime di invarianza finanziaria comporta l'impossibilità di un integrale finanziamento delle funzioni amministrative delle Regioni».

4.8.- Con l'ottavo motivo di ricorso la Regione Campania impugna l'art. 3, comma 1, per violazione degli artt. 76, 116, terzo comma, e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost. La norma in questione delega il Governo ad individuare i LEP con decreti legislativi ma non detterebbe i principi e criteri direttivi. Le norme richiamate (commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022) sarebbero inidonei ad indirizzare la funzione legislativa del Governo. Dunque, si tratterebbe di una «delega "in bianco"». Data la centralità della determinazione dei LEP (e dei costi standard) nell'attuazione del regionalismo differenziato, risulterebbero violati anche gli artt. 116, terzo comma, e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., con ridondanza in lesione delle competenze regionali. La ridondanza sarebbe «evidente» perché «l'assenza di principi e criteri direttivi per la fissazione dei LEP abilita il Governo a fissarli "liberamente" in sede di approvazione di ciascuna intesa, senza alcuna garanzia in favore delle Regioni che rimangono escluse».

4.9.- Con il nono motivo di ricorso la Regione Campania impugna l'art. 3, commi 7 e 9, per violazione del principio di legalità (artt. 3, 23, 97 e 113 Cost.) e degli artt. 116, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. L'art. 3, comma 7, prevedendo che l'aggiornamento dei LEP avvenga con d.P.C.m., violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che demanda alla legge la determinazione dei LEP, e l'art. 3 Cost., per contraddittorietà rispetto al citato art. 3, comma 1, che reca una delega legislativa. Sarebbe violato anche il principio di legalità sostanziale, dato che il potere è attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri «slegato da qualunque criterio concreto di esercizio». Sarebbe evidente la lesione delle competenze della ricorrente in quanto la legge sarebbe garanzia anche per le singole regioni; l'aggiornamento dei LEP sarebbe rimesso all'arbitrio del Presidente del Consiglio dei ministri e si tratterebbe di una competenza idonea a incidere su tutte le materie regionali.

4.10.- Con il decimo motivo di ricorso la Regione Campania impugna l'intera legge n. 86 del 2024 e, in particolare, gli artt. 1, comma 2, 3, comma 7, e 4, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 241/2021/UE, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (sono citati gli artt. 3 e 4), e alla decisione di esecuzione del Consiglio n. 168/2021, relativa all'approvazione della valutazione del PNRR dell'Italia.

Le norme impugnate, regolando la determinazione dei LEP nei modi già esposti, metterebbe a rischio la «coesione territoriale, in netto contrasto con uno degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza e, più in generale, del Dispositivo per la ripresa e la resilienza istituito dal regolamento UE 2021/241». La ricorrente cita il considerando n. 36 della decisione di esecuzione e la Riforma 1.14 - Riforma del quadro fiscale subnazionale, che «consiste nel completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge 42 del 2009, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi [...]». La legge impugnata si discosterebbe da questi obiettivi e, in tal modo, comprometterebbe la possibilità di accedere ai fondi previsti dal PNRR (è citato l'art. 24 del regolamento n. 241/2021/UE). Ciò si ripercuoterebbe sulle attribuzioni dei soggetti attuatori, fra cui le regioni, che rischierebbero di perdere le risorse.

4.11.- Con l'undicesimo motivo di ricorso la Regione Campania impugna l'art. 2, commi 1, 3, 5 e 8, per violazione degli artt. 2, 3, 5, 97, 81, 114, 116, terzo comma, e 120 Cost., nonché degli artt. 5, 70 e 72 Cost.

L'art. 2, comma 8, prevede che il disegno di legge di conferimento delle ulteriori forme di autonomia sia trasmesso alle Camere unicamente per la «deliberazione». Tale norma violerebbe l'art. 116, terzo comma, Cost., che «non si limita a prevedere una mera deliberazione che approvi l'intesa, ma richiede l'approvazione [...] di una legge d'iniziativa regionale [...], che segua l'ordinario procedimento legislativo in Commissione e, successivamente, in Aula, con le correlate garanzie». I parlamentari, dunque, dovrebbero aver la possibilità di introdurre emendamenti. La norma impugnata assimilerebbe, in modo improprio, la legge ex art. 116, terzo comma, Cost. a quella di ratifica di un trattato internazionale. La previa conclusione di un'intesa tra esecutivi non potrebbe «avere l'effetto di sottrarre alle Camere la possibilità di svolgere il fondamentale ruolo di sintesi, che tenga conto delle istanze anche delle altre Regioni, proprio in funzione della suddetta garanzia dell'unità nazionale»: di qui il contrasto anche con gli artt. 5, 70 e 72 Cost. Tali vizi ridonderebbero in lesione delle competenze della ricorrente perché impedire «al Parlamento di svolgere un'adeguata istruttoria non assicura a ciascuna Regione la salvaguardia del suo ruolo, delle sue competenze e funzioni e del loro adeguato finanziamento».

Inoltre, poiché le future leggi di conferimento produrranno conseguenze finanziarie, secondo la ricorrente, «al Parlamento dovrebbe essere concesso di intervenire per assicurare l'obiettivo della perequazione tra le varie Regioni».

4.12.- Con il dodicesimo motivo di ricorso la Regione Campania impugna l'art. 2, comma 8, per violazione dell'art. 116, terzo comma, nonché degli artt. 5 e 120 Cost., in quanto «non prevede alcun coinvolgimento della Regione nella fase di approvazione parlamentare dell'intesa». Il Parlamento potrebbe «radicalmente bocciare l'intesa» e alla singola regione non sarebbe consentito di intervenire per evitare tale esito. Di qui la violazione del principio di leale collaborazione, che sussisterebbe anche qualora si considerino possibili modifiche in sede parlamentare: infatti, le regioni non sono coinvolte e, dunque, non possono interloquire per evitare modifiche particolarmente stringenti.



Il motivo sarebbe ammissibile in quanto «riferito alla capacità di attuare effettivamente» l'art. 116, terzo comma, Cost.

4.13.- Con il tredicesimo motivo di ricorso la Regione Campania impugna l'art. 2, commi 1 e 6, là dove non configura l'iniziativa delle regioni come iniziativa legislativa in senso stretto, prevedendo invece che il disegno di legge sia presentato dal Governo. Ciò violerebbe gli artt. 116, terzo comma, e 121, secondo comma, Cost.

4.14.- Con il quattordicesimo motivo di ricorso la Regione Campania impugna gli artt. 2 e 3, commi 2 e 7, per violazione degli artt. 2, 3, 5 e 120, 81, 97 e 114 Cost.

L'art. 2 non richiederebbe «un adeguato ed effettivo coinvolgimento» delle altre regioni, nel procedimento di stipula dell'intesa, «attraverso la necessità dell'intesa o almeno del parere della Conferenza delle Regioni»; infatti, l'art. 2, comma 4, prevede il «mero parere» della Conferenza unificata e non l'intesa. Di qui la violazione del principio di solidarietà (art. 2 Cost.), del principio di leale collaborazione e dell'art. 114 Cost., data l'incidenza delle intese sull'assetto anche delle altre regioni.

L'art. 3, comma 2, sarebbe costituzionalmente illegittimo perché prevede il parere, anziché l'intesa, della Conferenza unificata sui decreti legislativi di determinazione dei LEP: ciò in contrasto con il principio di leale collaborazione, dato che i LEP incidono sulle materie regionali, verificandosi dunque un «inestricabile intreccio di competenze». La ricorrente rileva che l'intesa è prevista dall'art. 1, comma 796, della legge n. 197 del 2022 (che dovrebbe valere come *tertium comparationis* nel giudizio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.). Per le stesse ragioni, sarebbe costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 7, che prevede l'aggiornamento dei LEP con d.P.C.m. previo parere della Conferenza unificata.

Tali vizi ridonderebbero in lesione delle attribuzioni della ricorrente, incidendo, ad esempio, sulla competenza legislativa in materia di coordinamento finanziario.

4.15.- Con il quindicesimo motivo di ricorso la Regione Campania impugna l'art. 11 (già citato nel punto 2.11.), che riguarda le iniziative già presentate dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

Tale norma violerebbe l'art. 3 Cost. per due motivi: da un lato perché, «facendo salvi gli accordi già raggiunti con talune Regioni, [...] inserisce, da subito, un regime derogatorio nel contesto di un atto normativo che ambisce, invece, a dettare un quadro di principi generali»; dall'altro lato, per la «intrinseca discriminazione» derivante dal fatto che le tre Regioni di cui sopra «vedranno gli accordi raggiunti sinora fatti salvi ed esaminati solo "secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni" della legge impugnata, laddove le altre Regioni [...] dovranno sottostare in toto alla disciplina prevista dalla medesima legge».

Inoltre, l'art. 11 non «indica a valere su quali risorse destinate sarà finanziato il trasferimento, in guisa da violare altresì l'art. 81» Cost.

Tali vizi ridonderebbero «in una grave lesione» delle prerogative della Regione ricorrente: garantire un «percorso accelerato» ad alcune regioni pregiudicherebbe la posizione delle altre, considerato che - fermo il limite delle risorse disponibili - una volta trasferite competenze ad alcune regioni, potrebbero non esservi risorse sufficienti per trasferirle ad altre.

La Regione Campania fa anche espressa riserva di chiedere la tutela cautelare ai sensi dell'art. 35, comma 1, secondo periodo, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), «ove dovesse essere avviata l'attuazione delle disposizioni di cui al gravato art. 11».

5.- La Regione autonoma Sardegna impugna l'intero testo della legge n. 86 del 2024 e, in subordine, gli artt. 1, comma 2; 2, commi 1, 2, 3, 5, 6 e 8; 3, commi 1, 3, 4, 7 e 9; 4, commi 1 e 5; 5, commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2; 9, comma 4; 10, comma 2 e 11, comma 2.

Il ricorso, dopo aver sintetizzato il contenuto della legge n. 86 del 2024, premette allo svolgimento dei motivi tre considerazioni di ordine generale, attinenti, la prima, alla applicabilità della legge impugnata alle regioni speciali; la seconda, ai parametri invocabili; la terza, all'interesse a ricorrere.

Sul primo punto, la Regione autonoma osserva che l'art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024 dichiara la applicabilità della legge anche alle regioni speciali. L'art. 116, terzo comma, Cost., nonostante il tenore testuale che evoca le «altre Regioni» - e dunque le regioni diverse da quelle nominate nel primo comma - potrebbe essere applicato, nelle materie diverse da quelle statutarie, anche alle regioni ad autonomia differenziata, in forza della clausola di maggior favore sancita dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), essendo questa diretta a recuperare a vantaggio delle regioni speciali gli spazi di autonomia conquistati dalle regioni ordinarie, tra i quali va contata anche la facoltà di chiedere ulteriori forme di autonomia con il procedimento di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.



La Regione autonoma rileva poi, da un lato, che l'applicazione della legge n. 86 del 2024 alle regioni speciali comporta che la ricorrente, nell'esercitare le proprie attribuzioni costituzionali derivanti dall'art. 116, terzo comma, Cost., si troverebbe assoggetta ai limiti di contenuto e di procedura derivanti dalla legge impugnata; dall'altro lato, che le iniziative di altre regioni, conformate dalla legge in esame, potrebbero comunque andare a ledere la sfera di competenza garantita alla Regione autonoma Sardegna, la quale dunque deve poter contestare la legge medesima.

Quanto ai parametri, la ricorrente ricorda la propria legittimazione ad invocare, oltre alle disposizioni dello statuto speciale, anche le disposizioni costituzionali che, combinate con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, le assicurano maggiori forme di autonomia, nonché le disposizioni diverse da quelle che presiedono al riparto di competenze tra Stato e regioni, previa, in questo caso, la chiara individuazione degli ambiti di competenza regionale incisi e la adeguata dimostrazione del vizio di ridondanza.

Per l'interesse ad agire, la Regione autonoma osserva che la legge è impugnabile a prescindere dalla sua concreta applicazione, stante il termine perentorio di introduzione del ricorso e il carattere astratto del giudizio, diretto alla delimitazione delle sfere di competenza. In ogni caso, la legge, pur modificabile e derogabile da fonti successive con forza equiparata, detterebbe vincoli di procedura e di contenuto che, in forza del principio di legalità, limiterebbero l'esercizio dei poteri politico-amministrativi dei soggetti istituzionali (Governo, Presidente del Consiglio dei ministri, ministri, commissione paritetica, Presidente della Giunta regionale) coinvolti sia nella fase di definizione delle intese, sia nelle fasi successive.

5.1.- Con il primo motivo di ricorso la Regione autonoma Sardegna impugna l'intera legge n. 86 del 2024 e in subordina gli artt. 1; 2; 4; 5, commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2 e 8, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

L'art. 116, terzo comma, Cost., sarebbe una disposizione autoapplicativa che detta regole sulla produzione legislativa. La ricorrente rileva che non contiene rinvii ad una legge di attuazione, né per la sua applicazione presupporrebbe condizioni ulteriori, rimesse al legislatore.

In assenza di un rinvio costituzionale ad una legge di attuazione, il rapporto tra la legge rinforzata prevista dalla disposizione costituzionale e la legge n. 86 del 2024 andrebbe ricostruita alla luce del criterio di competenza, con la conseguenza che le leggi ordinarie che ambissero a disciplinare i contenuti di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. sarebbero «irrimediabilmente viziati».

Oltre che viziata da incompetenza, la legge n. 86 del 2024 sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione del principio gerarchico, perché essa, dotata di forza di legge ordinaria, pretenderebbe di condizionare l'esercizio della funzione legislativa conformata dalla norma costituzionale con la previsione degli aggravamenti procedurali; le norme impugnate, quindi, «intendono rappresentare fonti sulla produzione di una legge superiore (id est, la legge rinforzata ex art. 116, terzo comma, Cost.)». I contenuti della legge rinforzata, infatti, non potrebbero ridursi alla elencazione delle materie da attribuire alla regione «differenziata», bensì dovrebbero estendersi anche a «tutta la disciplina di accompagnamento», e dunque anche alla disciplina di oggetti regolati dalla legge n. 86 del 2024, disciplina che avrebbe dovuto essere dettata da una legge costituzionale o almeno da una legge rinforzata.

La legge impugnata, dunque, da un lato avrebbe iniziato a disciplinare la materia riservata alla fonte rinforzata senza rispettare l'*iter* prescritto, dall'altro avrebbe inteso «conformare e limitare una futura legge di rango superiore, in manifesta violazione dello stesso art. 116, comma 3, Cost., e, per l'effetto, del principio gerarchico».

In subordine, sono impugnate, sempre per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., specifiche disposizioni della legge, sotto il profilo della incompetenza o per contrasto con il criterio gerarchico.

L'art. 5, comma 1, è censurato per incompetenza nella parte in cui individua la fonte - il d.P.C.m. - cui rimettere la determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio da parte della regione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trattandosi di scelta che dovrebbe essere effettuata caso per caso con la legge rinforzata approvativa della intesa. Lo stesso vizio colpirebbe la disposizione anche nella parte in cui disciplina la Commissione paritetica Stato-regione-autonomie locali e attribuisce a tale organo un potere di proposta.

Sempre viziato da incompetenza sarebbe anche l'art. 5, comma 2, secondo cui l'intesa individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso le compartecipazioni al gettito di tributi erariali maturati nel territorio regionale, trattandosi di contenuto riservato alla legge rinforzata.

Anche l'art. 7, comma 1, nella parte in cui stabilisce in dieci anni la durata dell'intesa, interferirebbe con la scelta riservata al legislatore rinforzato. La disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima anche nella parte in cui regola il potere dello Stato di disporre la cessazione integrale o parziale della intesa, deliberata con legge adottata a maggioranza assoluta: la disposizione porrebbe norme «incidenti su scelte sicuramente riservate al procedimento legislativo rinforzato di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione», e introdurrebbe con norma ordinaria una «nuova tipologia di legge rinforzata», capace di interrompere la vigenza di una legge rinforzata prevista da una norma costituzionale.



L'art. 7, comma 2, è denunciato per incompetenza nella parte in cui disciplina il rinnovo automatico della intesa salvo diverso accordo, non potendo il legislatore ordinario regolare tale punto e in ogni caso non potendo esso prevedere l'ultrattività della intesa rispetto al termine di scadenza già definito dalla legge rinforzata.

Violerebbero, altresì, la riserva dettata dall'art. 116, terzo comma, Cost. sia le norme relative al monitoraggio delle intese contenute nell'art. 8, comma 1, dal momento che l'attività di monitoraggio è un aspetto delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, riguardando gli oneri finanziari connessi con le funzioni attribuite alla regione «differenziata»; sia le norme, dettate dall'art. 8, comma 2, sulla regolazione dei disallineamenti tra fabbisogni di spesa e andamento del gettito dei tributi compartecipati, oggetto che ben potrebbe essere diversamente regolato dalle singole intese.

La Regione autonoma Sardegna avrebbe interesse ad ottenere l'annullamento delle succitate norme «poiché esse, nella misura in cui definiscono unilateralmente e illegittimamente contenuti normativi riservati all'accordo bilaterale tra Stato e Regione, sottraggono ambiti materiali a ciò che la Sardegna dovrebbe poter concorrere a disciplinare».

Per contrasto con il criterio gerarchico sono impugnate le disposizioni che pretendono di conformare, nel contenuto e nelle procedure, le leggi rinforzate di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.

È censurato l'art. 1, che indica le finalità della legge quale legge attuativa dell'art. 116, terzo comma, Cost.; l'art. 2, che regola l'esercizio del potere di iniziativa e le successive fasi fino alla presentazione del disegno di legge di approvazione della intesa; l'art. 4, che disciplina le modalità di trasferimento delle funzioni oggetto delle intese e della successiva legge rinforzata; l'art. 5, comma 1, che regola i contenuti necessari delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.; l'art. 7, che contiene le regole sulla durata delle intese, sulla loro cessazione anticipata integrale e parziale, sul loro rinnovo, e sul contenuto dell'allegato alla intesa relativo alle disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore della intesa.

Anche tali vizi ridonderebbero sulle attribuzioni della ricorrente perché le norme impugnate limiterebbero la potestà regionale nella parte in cui intendono predeterminare contenuti e procedure di formazione e approvazione delle intese; la Regione autonoma subirebbe questi limiti, non previsti dall'art. 116, terzo comma, Cost.

5.2.- Con il secondo motivo di ricorso la Regione autonoma Sardegna impugna l'art. 2, commi 1 e 6, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui riserva al Governo il potere di iniziativa in relazione alla legge di approvazione della intesa ex art. 116, terzo comma, Cost., per violazione degli artt. 116, terzo comma, e 121, secondo comma, Cost., e dell'art. 51 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

Le disposizioni impugnate affidano alle regioni l'iniziativa del negoziato, ma riservano al Governo la presentazione alle Camere del disegno di legge di approvazione dell'intesa. Per contro, l'art. 116, terzo comma, Cost., interpretato letteralmente (con riferimento alle parole «legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata») e sistematicamente (perché la parola «iniziativa», nel testo costituzionale, in sette casi su dieci sarebbe riferita alla iniziativa legislativa), riserverebbe la presentazione del progetto di legge alla regione. Tale esito interpretativo sarebbe confermato anche dalla sentenza n. 118 del 2015 di questa Corte e dalla titolarità della iniziativa delle leggi statali in capo alla regione, riconosciuta dall'art. 121, secondo comma, Cost., e per la Regione autonoma Sardegna dall'art. 51 dello statuto speciale, disposizioni che risulterebbero corrispondentemente violate.

5.3.- La Regione autonoma Sardegna impugna con il terzo motivo di ricorso l'art. 2, commi 1 e 5, nella parte in cui riserva alla autonomia statutaria la disciplina delle modalità e delle forme della iniziativa di differenziazione e la disciplina dell'approvazione dell'intesa, anziché alla legge regionale ordinaria, per violazione dell'art. 15 dello statuto speciale e dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La Regione autonoma premette che il rinvio alla autonomia statutaria è da intendersi come riferito agli statuti ordinari e, per le regioni speciali, alle leggi statutarie, e non allo statuto speciale, che sarebbe atto normativo sull'autonomia e non di autonomia.

Anche nella ipotesi - negata dalla Regione autonoma nel precedente motivo - che l'iniziativa di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., si riferisca ad un potere diverso dalla iniziativa legislativa, la disciplina delle competenze, modalità e forme degli atti di iniziativa e di intesa non sarebbe oggetto compreso nella competenza specializzata della legge statutaria, perché la definizione di tali aspetti, investendo rapporti esterni, non rientrerebbe nella «forma di governo» o negli altri oggetti riservati alla legge statutaria dall'art. 15 dello statuto speciale (sistema di elezione, ineleggibilità e incompatibilità, iniziativa legislativa, *referendum*).

Secondo la Regione autonoma, trattandosi di contenuti ulteriori rispetto al contenuto riservato alla legge statutaria, la loro disciplina, per quanto contenuta nella fonte rinforzata, avrebbe forza di legge regionale ordinaria, espressione della competenza residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., sicché non si giustificerebbe l'obbligo dell'aggravamento nelle forme della legge statutaria prescritto dalle norme impugnate.



La Regione autonoma deduce la ridondanza del vizio sulle proprie competenze, rilevando che l'oggetto in questione non rientra tra le competenze statutarie o della legge statutaria, sicché la sua disciplina non può essere condizionata agli aggravamenti previsti per la legge rinforzata.

5.4.- La Regione autonoma Sardegna con il quarto motivo di ricorso impugna l'art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui, stabilendo che la disciplina delle modalità e delle forme della iniziativa di differenziazione è rimessa all'autonomia statutaria, contemplerebbe la possibilità che il legislatore statutario attribuisca all'esecutivo la competenza ad adottare gli atti di iniziativa e di intesa, per violazione dell'art. 27 dello statuto speciale.

L'autonomia statutaria delle regioni speciali va esercitata con le leggi statutarie nel rispetto dei limiti di contenuto derivanti dallo statuto speciale. Il citato art. 27, riservando la potestà legislativa al consiglio regionale, impedirebbe all'esecutivo di esercitare funzioni legislative; a maggior ragione la disposizione in parola precluderebbe a quest'ultimo di decidere quali debbano essere le future competenze legislative consiliari.

5.5.- La Regione autonoma Sardegna impugna con il quinto motivo di ricorso l'art. 2, commi 1 e 2, nella parte in cui prevede che, prima dell'avvio del negoziato, il Governo informi dell'atto di iniziativa la Conferenza Stato-regioni, anziché prevedere che il Governo acquisisca il parere della Conferenza unificata o, in subordine, il parere della Conferenza Stato-regioni, per violazione del principio di leale collaborazione ex artt. 5, 114 e 120 Cost.

Le disposizioni impugnate avrebbero accentuato ulteriormente il ruolo del Governo quale «autentico dominus del procedimento di determinazione dei contenuti delle intese» e il carattere meramente bilaterale del procedimento di differenziazione, riducendo il ruolo delle altre regioni «al ruolo di mere spettatrici del procedimento nelle fasi fondamentali di perimetrazione dell'oggetto della negoziazione». Nella legge impugnata, il parere della Conferenza unificata è previsto sullo schema di intesa preliminare, ma solo il parere preventivo della stessa Conferenza, quale luogo di sintesi degli enti costitutivi della Repubblica, potrebbe dare al Governo indicazioni utili per le trattative con la regione interessata sulla base di una visione istituzionale e politica complessiva, non meramente bilaterale. Il riparto di competenze tra Stato e regioni interessa tutti gli enti costitutivi della Repubblica e dovrebbe rispondere ad un disegno complessivo ed organico. In subordine, sarebbe necessario il parere della Conferenza Stato-regioni. Il principio di leale collaborazione si imporrebbe anche nel procedimento legislativo in presenza di intrecci di materia (è citata la sentenza n. 6 del 2023 di questa Corte) e la Regione sarebbe legittimata a fare valere tale vizio, in quanto essa partecipa alle Conferenze e il loro insufficiente coinvolgimento menoma le attribuzioni conferite ai sensi dell'art. 116, primo comma, Cost.

5.6.- La Regione autonoma Sardegna impugna con il sesto motivo di ricorso l'art. 2, comma 2, secondo periodo, là dove non prevede la necessità dell'intesa con la Conferenza unificata (o, in subordine, con la Conferenza Stato-regioni) in ordine alla decisione del Presidente del Consiglio dei ministri di circoscrivere la trattativa in ordine ad alcune delle materie individuate dalla regione nell'atto di iniziativa, al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, per violazione del principio di leale collaborazione e del principio di unità della Repubblica, desunti dagli artt. 5, 114 e 120 Cost.

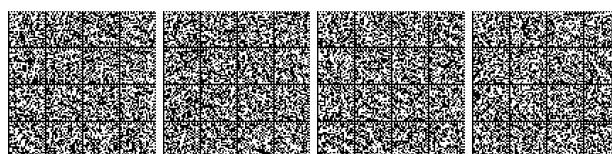
La decisione sulla perimetrazione delle materie costituirebbe la decisione qualificante dell'intero processo di differenziazione ed avrebbe un carattere fondamentale, attestato dal rilievo degli interessi cui è funzionale. Essa non potrebbe essere assunta solipsisticamente dal Governo, ma richiederebbe il coinvolgimento dell'intero sistema delle autonomie, anche perché investe la rideterminazione dell'assetto complessivo dei rapporti autonomistici. La differenziazione, incidendo sulle dotazioni finanziarie complessive del sistema delle autonomie e sul loro riparto, nonché sulle modalità di organizzazione e di esercizio delle residue funzioni centrali, non potrebbe essere definita senza aver previamente acquisito l'intesa con la Conferenza unificata, o in subordine con la Conferenza Stato-regioni.

Il parere della Conferenza unificata previsto dalla legge sullo schema di intesa non sarebbe, pertanto, sufficiente, trattandosi di una forma debole di collaborazione e intervenendo a processo ormai concluso, mentre il Governo dovrebbe sviluppare in un momento precedente le necessarie interlocuzioni con le altre regioni, trovando con esse l'intesa.

5.7.- In subordine, la ricorrente impugna con il settimo motivo di ricorso il medesimo art. 2, comma 2, secondo periodo, nella parte in cui non prevede il parere della Conferenza unificata, o in subordine il parere della Conferenza Stato-regioni, per ragioni corrispondenti a quelle svolte nel precedente motivo.

5.8.- La Regione autonoma impugna con l'ottavo motivo di ricorso l'art. 2, comma 3, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza unificata (o in subordine della Conferenza Stato-regioni) prima dell'approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, dello schema di intesa preliminare negoziato tra lo Stato e la regione, per violazione del principio di leale collaborazione e del principio di unità della Repubblica, desunti dagli artt. 5, 114 e 120 Cost.

Nel disegno della legge n. 86 del 2024 il procedimento di differenziazione sarebbe costruito come un percorso bilaterale (è prevista la partecipazione del Presidente della Giunta della regione «differenzianda» alle sedute del Consiglio dei ministri in occasione dei passaggi fondamentali), mentre la partecipazione delle regioni non direttamente



interessate sarebbe relegata ad un mero parere sullo schema di intesa preliminare, reso più a vantaggio delle Camere che del Governo, visto che quest'ultimo è tenuto soltanto a valutare il predetto parere della Conferenza unificata, mentre deve motivare le proprie determinazioni in relazione agli indirizzi parlamentari, come si desume dal combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'art. 2.

La censura è prospettata come aggiuntiva rispetto a quella formulata nel quinto motivo, ritenendo necessario che la partecipazione del sistema delle autonomie locali si collochi sia a monte, in sede di delimitazione dell'oggetto di trattativa, sia a valle, in relazione al testo preliminare dell'intesa da portare in Consiglio dei ministri.

5.9.- Nel nono motivo di ricorso, proposto in subordine al precedente, il medesimo art. 2, comma 3, è impugnato per le stesse ragioni, nella parte in cui non prevede che la deliberazione del Consiglio di ministri sia preceduta dal parere della Conferenza unificata o, in via graduata, dal parere della Conferenza Stato-regioni.

5.10.- La Regione autonoma Sardegna impugna con il decimo motivo di ricorso l'art. 2, comma 8, secondo cui il disegno di legge cui è allegata l'intesa è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

La disposizione dovrebbe essere interpretata in modo costituzionalmente orientato alla luce della riserva alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), riconoscendo a queste il potere di emendare il disegno di legge governativo, e dunque di incidere sul contenuto delle intese. Tale possibilità, tuttavia, determinerebbe una duplice violazione costituzionale, rilevante la prima nel caso in cui la Regione autonoma Sardegna sia interessata dal procedimento di differenziazione, la seconda nel caso in cui in questo riguardi altre regioni.

Nella prima ipotesi, è dedotta la violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., nella parte in cui non è prevista l'acquisizione di una nuova intesa in caso di emendamento, perché l'art. 116, terzo comma, Cost. non consente al Parlamento una definizione unilaterale delle forme e condizioni particolari di autonomia. Tale lesione determina ridondanza sulle competenze regionali, in quanto il Parlamento potrebbe modificare unilateralmente l'intesa raggiunta dalla Regione autonoma Sardegna.

Sotto altro profilo, la disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede la necessità di un'intesa in sede di Conferenza unificata (o, in subordine, in sede di Conferenza Stato-regioni) sugli emendamenti parlamentari. Anche tale violazione ridonderebbe sulle competenze regionali, perché non sarebbe necessario ricercare una intesa con la Conferenza unificata (o con quella permanente), in cui sono rappresentate le istanze delle regioni.

5.11.- La Regione impugna nell'undicesimo motivo di ricorso gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, 3, commi 3 e 4, e 4, commi 1 e 2, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui consentono di trasferire «una o più materie o ambiti di materie» e non soltanto «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, fornite di un adeguato titolo giustificativo», tra quelle indicate nell'art. 116, terzo comma, Cost., per violazione degli artt. 2, 3 (sotto il profilo del principio di ragionevolezza), 5, 114, 116, primo e terzo comma, 119, sesto comma, 138 e 139 Cost., e per violazione dello statuto speciale, nell'intero testo e con riferimento all'art. 54.

L'art. 116, terzo comma, Cost., non potrebbe essere inteso come autorizzazione alla legge rinforzata ad attribuire in competenza piena a talune regioni tutte le materie di competenza concorrente e le tre materie statali menzionate dalla disposizione costituzionale. Il dato testuale, che menziona «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti» le predette materie, farebbe riferimento a trasferimenti puntuali e limitati di competenze, per loro natura bisognosi di giustificazione. Diversamente, l'intera forma di Stato, incentrata sul binomio regioni speciali/regioni ordinarie, ne sarebbe stravolta.

Sul piano sistematico, l'interpretazione letterale restrittiva dell'art. 116, terzo comma, Cost., sarebbe sostenuta anche dal principio di ragionevolezza e da quello solidaristico, mentre l'interpretazione «massimalista» porterebbe al superamento della forma di Stato repubblicana attraverso l'accentuazione degli storici divari economici e sociali esistenti tra i diversi territori.

Sarebbero quindi violati l'art. 116, terzo comma, Cost., che non ragiona di «materie» o di «ambiti di materia», ma di forme e condizioni di autonomia «concernenti le materie»; gli artt. 2, 5, 114 e 139 Cost., che costruiscono la forma repubblicana come quella propria di uno Stato che valorizza le autonomie territoriali nel rispetto del principio solidaristico; gli artt. 2 e 3 Cost., perché le norme impugnate determinano una forte competizione tra regioni nell'acquisto di competenze (e delle relative risorse), in forme irragionevoli e contrastanti con il principio di solidarietà e di eguaglianza sostanziale; l'art. 119, sesto comma, Cost., perché le norme contestate non tengono conto delle condizioni di insularità della Sardegna ma anzi introducono un processo competitivo ulteriormente penalizzante; gli artt. 116, primo comma, e 138 Cost., nonché lo statuto speciale nella sua interezza e in riferimento all'art. 54, perché si consente alle regioni ordinarie di ottenere maggiori competenze rispetto alle regioni speciali e alla Regione autonoma Sardegna, in lesione della riserva di legge costituzionale sulle «forme e condizioni particolari di autonomia» delle regioni speciali.



La Regione autonoma lamenta quindi la violazione diretta di attribuzioni proprie (con riferimento, ad esempio, all'allegato contrasto con l'art. 116, primo comma, Cost., o con l'art. 54 dello statuto speciale), ma anche la violazione di parametri ridondante in lesione delle proprie competenze, sostenendo che essa sarà costretta ad esercitarle in un contesto più competitivo e meno solidaristico, e a sopperire con risorse proprie all'impossibilità dello Stato di erogare servizi e svolgere funzioni con l'attuale livello di efficienza, data la riduzione delle economie di scala.

5.12.- La Regione autonoma Sardegna censura nel dodicesimo motivo di ricorso l'art. 3, commi 1, 7 e 9, della legge n. 86 del 2024, che disciplina la delega in materia di determinazione dei LEP, lamentando la violazione degli artt. 23, 77, primo comma, 76, 117, secondo comma, lettera m), 74, 75, 87, quinto comma, e 127 Cost. e del principio di leale collaborazione desunto dagli artt. 5, 114 e 120 Cost.

La ricorrente sostiene preliminarmente che le disposizioni impugnate non conferiscono una delega per la fissazione dei LEP, che rimarrebbe affidata ai d.P.C.m. adottati con il procedimento di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197 del 2022, bensì regolano la definizione delle procedure e delle modalità operative per il monitoraggio circa l'effettiva garanzia dei LEP in ciascuna regione in condizioni di appropriatezza di efficienza nell'esercizio delle risorse, nonché di congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione.

Tale esito interpretativo è argomentato con la mancata abrogazione dell'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197 del 2022; con l'assenza di principi e criteri direttivi nella disposizione di delega e nelle disposizioni della legge n. 197 del 2022 da questa richiamate; con la simmetrica previsione della determinazione dei fabbisogni standard sempre a mezzo di d.P.C.m., con la prevista modificabilità dei LEP a mezzo di d.P.C.m.

Posta tale premessa, è censurato l'art. 3, comma 1, che istituisce la delega, per violazione degli artt. 77, primo comma, e 76 Cost., e del principio di leale collaborazione, in quanto la legge sarebbe priva di principi e criteri direttivi contenutistici in ordine alla determinazione dei LEP e prevede il mero parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa, la quale invece è richiesta dall'art. 1, comma 796, della legge n. 197 del 2022 e che sarebbe costituzionalmente imposta secondo i principi ricavabili dalla sentenza n. 251 del 2016 di questa Corte.

Il motivo deduce anche la violazione della riserva di legge implicita ricavata dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., e del principio di legalità, dedotto dall'art. 23 Cost., giacché la determinazione e l'aggiornamento dei LEP è affidata ad atti secondari (i d.P.C.m.), senza che nessuna norma legislativa sostanziale orienti il loro contenuto.

Tale violazione ridonderebbe sulle competenze regionali per tre profili. Anzitutto, inciderebbe sul contenuto fondamentale delle materie di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., che la Regione autonoma afferma essere di sua competenza. In secondo luogo, la mancata previsione di un atto con forza di legge per la determinazione dei LEP impedirebbe poi alla Regione di partecipare efficacemente al relativo procedimento e di avvalersi degli strumenti previsti dalla Costituzione a tutela degli interessi della comunità regionale, dei quali la Regione è esponente, quali il giudizio ex art. 127 Cost., il controllo del Capo dello Stato in sede di emanazione (sono citati gli artt. 74 e 87, quinto comma, Cost.) e l'assoggettabilità a *referendum* abrogativo (art. 75 Cost.): anche di tali disposizioni costituzionali la Regione deduce la violazione. Infine, essendo la determinazione dei LEP il presupposto della attribuzione di funzioni ex art. 116, terzo comma, Cost., la loro determinazione in forme diverse da quelle prescritte vizierebbe a cascata la misurazione di costi e dei fabbisogni standard ad essi associati e la definizione di funzioni e risorse da attribuire.

Per le stesse ragioni sono impugnati anche il comma 7 dell'art. 3, secondo cui l'aggiornamento dei LEP avviene mediante d.P.C.m., e il comma 9 del medesimo art. 3, che prevede l'ultrattività del citato art. 1, commi da 791 a 801-bis, e quindi la determinazione dei LEP a mezzo di d.P.C.m., nelle more della entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dallo stesso art. 3.

5.13.- La Regione autonoma Sardegna impugna con il tredicesimo motivo di ricorso l'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui affida all'intesa di cui all'art. 2 della stessa legge la determinazione dei criteri per l'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane strumentali e organizzative per l'esercizio da parte della regione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, anziché alla Commissione paritetica di cui all'art. 56 dello statuto speciale, e nella parte in cui prevede che tali beni e risorse siano determinati con d.P.C.m., anziché con decreto legislativo.

L'art. 5, comma 1, detta una disciplina che sarebbe confliggente con l'art. 56 dello statuto speciale, il quale riserva a decreti legislativi adottati su parere di una Commissione paritetica l'adozione delle norme relative al passaggio degli uffici e del personale e delle norme di attuazione dello statuto. La norma statutaria istituisce una riserva a favore dei decreti legislativi di attuazione, che varrebbe anzitutto per le materie dell'art. 116, terzo comma, Cost., che si sovrappongono a quelle statutarie di competenza piena, concorrente o anche integrativa (sovrapposizioni illustrate con diversi esempi), ma che varrebbe anche per le materie "differenziabili" che non si sovrappongono a quelle indicate nello statuto



speciale; inoltre, l'art. 11, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), avrebbe riconosciuto la competenza dei decreti legislativi di attuazione statutaria adottati su parere delle commissioni paritetiche anche in ordine al trasferimento di beni e risorse occorrenti per l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie spettanti alle regioni speciali ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

5.14.- La Regione autonoma nel quattordicesimo motivo di ricorso impugna gli artt. 3, comma 4, e 8, comma 1, della legge n. 86 del 2024, per violazione degli artt. 5, 119, primo comma e 120, secondo comma, Cost., in quanto le disposizioni censurate affidano ad una commissione paritetica, composta da rappresentanti dello Stato e della regione «differenziata» e da un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), compiti di monitoraggio finanziario, che per il loro rilievo e per l'incidenza sull'intero sistema delle autonomie andrebbero riservati - in tesi - alla Conferenza unificata. Quest'ultima, invece, è coinvolta solo in quanto destinataria di una informativa sull'esito del monitoraggio, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della medesima legge.

Tali previsioni sono ritenute lesive della autonomia finanziaria delle regioni «non differenziate» e del canone di leale collaborazione, e dunque anche delle prerogative della Regione ricorrente.

5.15.- La Regione autonoma Sardegna nel quindicesimo motivo di ricorso censura gli artt. 1, comma 2, 3, comma 3, e 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024. Tali disposizioni introducono la distinzione tra «materie LEP», individuate dallo stesso art. 3, e «materie non LEP», e consentono l'immediata attribuzione delle seconde alle regioni «differenziate». È denunciato il contrasto con il principio solidaristico (art. 2 Cost.) e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), con il principio di unità della Repubblica (art. 5 Cost.) nonché con gli artt. 81, comma terzo, 116, comma terzo, 117, secondo comma, lettera *m*), 119, commi terzo, quarto, quinto e sesto, e 120 Cost.

La distinzione sarebbe anzitutto estranea all'art. 116, terzo comma, Cost., con violazione di tale disposizione costituzionale.

Inoltre, l'esercizio di ogni funzione, comprese quelle attinenti alle «materie non LEP», richiede risorse umane, strumentali e finanziarie, sicché queste, ove non previste *ex novo*, dovrebbero essere distratte dal loro impiego, producendo effetti onerosi con violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Ancora, i livelli essenziali costituiscono non una materia, ma una competenza statale idonea ad investire tutte le materie (è richiamata la sentenza n. 282 del 2002 di questa Corte), così che la restrizione dei LEP ai soli diritti che comportano impegno finanziario si porrebbe in contrasto con lo stesso art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. L'individuazione, nelle zone grigie, di aree coperte dai LEP sarebbe rimessa dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., alla «valutazione arbitraria» del legislatore, e non alle intese.

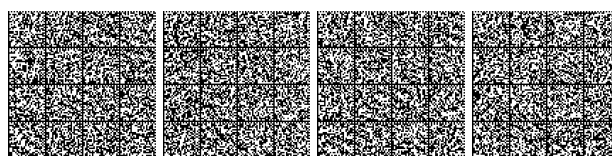
La mancata determinazione dei LEP e l'assenza di finanziamento dei LEP relativi a tutte le materie lederebbero anche il principio solidaristico (art. 2 Cost.) e quello di promozione dell'autonomia nel rispetto dell'unità repubblicana (art. 5 Cost.). Inoltre, violerebbero sia l'obbligo di copertura finanziaria ex art. 81, terzo comma, Cost., sia l'art. 119, commi terzo, quarto, quinto e sesto, Cost., perché sarebbero incompatibili con l'obbligo di finanziare tutte le funzioni pubbliche attribuite alle regioni (art. 119, comma quarto, Cost.), con l'obbligo di istituire il fondo perequativo (art. 119, terzo comma, Cost.), porrebbero ostacolo alla coesione e alla solidarietà sociale, impedirebbero la rimozione degli squilibri economici e sociali e la promozione dell'effettivo esercizio dei diritti della persona (art. 119, quinto comma, Cost.), e ignorerebbero la condizione di insularità della Sardegna (art. 119, sesto comma, Cost.).

Sarebbe violato anche il principio della priorità dell'effettivo godimento dei LEP sulla autonomia, principio ricavato dall'art. 120 Cost.

Per queste ragioni sarebbero costituzionalmente illegittime non solo la disposizione che introduce la distinzione tra «materie LEP» e «materie non-LEP» (art. 4, comma 2), ma anche le altre disposizioni che tale distinzione assumono, e segnatamente gli artt. 1, comma 2, e 3, comma 3, quest'ultimo nella parte in cui non contempla, tra le materie per cui è necessario determinare i LEP, anche l'organizzazione della giustizia di pace, i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni, il commercio con l'estero, le professioni, la protezione civile, la previdenza complementare e integrativa, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, le casse di risparmio, le casse rurali e le aziende di credito a carattere regionale, gli enti di credito fondiario ed agrario a carattere regionale.

Anche in questo motivo la Regione autonoma prospetta la ridondanza dei vizi dedotti sulle proprie attribuzioni, evidenziando che l'alterazione dell'attuale sistema di finanziamento renderebbe impossibile il rispetto dell'art. 119 Cost. e degli altri parametri evocati.

5.16.- La Regione autonoma Sardegna impugna nel sedicesimo motivo di ricorso l'art. 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui consente il trasferimento di funzioni e risorse nelle materie «non LEP» secondo il



criterio della spesa storica e senza previa determinazione dei LEP, sostenendo che tale modalità di finanziamento delle funzioni trasferite condiziona in peius la successiva determinazione dei LEP e viola gli artt. 81, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e 119 Cost.

L'esigenza di garantire i LEP (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e il principio dell'equilibrio di bilancio (artt. 81, primo comma, e 119, primo comma, Cost.) richiederebbero che i trasferimenti per le funzioni attribuite alla regione «differenziata» fossero effettuati solo dopo aver verificato la copertura dei LEP e il rispetto dell'equilibrio di bilancio; ciò significa che l'attribuzione di funzioni, anche nelle materie «non LEP», dovrebbe essere preceduta dalla determinazione dei LEP, mentre il criterio della spesa storica «fotografia[...]» la ripartizione attuale degli stanziamenti e l'intesa la «ingessa[...]».

Il vulnus lamentato non sarebbe escluso dalla norma contenuta nell'art. 4, comma 1, secondo cui, se nella determinazione dei LEP emerge l'esigenza di ulteriori risorse finanziarie a loro copertura, queste debbono essere previamente stanziare. Infatti, la stessa norma impone il rispetto degli equilibri di bilancio e quindi potrebbe determinare una successiva determinazione dei LEP «al ribasso» rispetto a quanto sarebbe necessario per la garanzia dei livelli essenziali, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Inoltre, il criterio della spesa storica, una volta che le funzioni sono state attribuite con l'intesa, risulterebbe intangibile (salva diversa intesa), a differenza della determinazione dei LEP e dei relativi oneri finanziari, non essendo previsto un meccanismo di adeguamento e di correzione della spesa storica rispetto alla esigenza di finanziare i LEP. La previsione di cui all'art. 8, comma 2, infatti, permetterebbe di ritoccare le aliquote, ma - nelle materie «non LEP» - solo per garantire le risorse in modo corrispondente alla spesa storica.

Tale meccanismo consentirebbe poi alle regioni «differenziate» di ricevere - in taluni casi - dotazioni finanziarie superiori a quanto necessario e anche di trattenere l'eventuale surplus derivante dalla compartecipazione, sottraendolo alla spesa dello Stato, come rilevato sia dalla Banca d'Italia nella sua memoria sia dal dossier dell'Ufficio parlamentare di bilancio, e dunque sottraendo tali risorse anche a possibili utilizzi perequativi.

Questo sistema sarebbe dunque incompatibile con i principi dell'art. 119 Cost. («del quale è data un'attuazione parziale, prevedendo le compartecipazioni al gettito quale unica forma di finanziamento delle funzioni attribuite»), richiamati dall'art. 116, terzo comma, Cost., come condizione per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

I vizi dedotti inciderebbero sulle competenze statutarie, in quanto l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., riconoscendo una potestà esclusiva statale, sarebbe «del tutto idoneo a sovrintendere anche al riparto delle attribuzioni tra lo Stato e una Regione speciale»; gli artt. 81, 116, terzo comma, e 119 Cost. sarebbero parametri i cui principi incidono anche sui rapporti finanziari tra Stato e Regione autonoma Sardegna, e la contrazione del bilancio dello Stato comprimerebbe necessariamente le risorse a disposizione della Regione autonoma, almeno con riferimento a quelle attribuite dallo Stato in funzione perequativa.

5.17.- La Regione autonoma Sardegna impugna con il diciassettesimo motivo di ricorso gli artt. 5, comma 2, e 9 della legge n. 86 del 2024, per violazione del principio di ragionevolezza e degli artt. 81, primo e terzo comma, e 119, comma quarto, Cost.

L'art. 5, comma 2, prevede che le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite alla regione «differenziata» siano individuate dall'intesa tramite la compartecipazione a tributi erariali, e rinvia alla legge di contabilità pubblica e all'art. 119, quarto comma, Cost., mentre l'art. 9 sancisce una clausola di invariabilità finanziaria per la stessa legge n. 86 del 2024 e per ciascuna successiva intesa, disponendo che tale invarianza vale anche per le regioni «non differenziate» e aggiungendo che le intese non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre regioni.

Ricordato che il cosiddetto «residuo fiscale» non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost. (è citata in questo senso la sentenza n. 69 del 2016 di questa Corte), la Regione autonoma Sardegna sostiene che - nonostante la declaratoria di invarianza finanziaria - la legge abbia effetti onerosi, come risulta dai documenti istituzionali prodotti (della Banca d'Italia, dell'Ufficio parlamentare di bilancio, della Associazione per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno - SVIMEZ). La scelta di finanziare le funzioni attribuite con le compartecipazioni presenterebbe criticità, giacché le disposizioni impugnate da un lato non prevedono - anzi impediscono, stante la clausola di neutralità finanziaria - meccanismi di copertura delle spese statali che risultino scoperte per effetto della riduzione di gettito del tributo erariale in seguito alla compartecipazione e per l'aumento dei costi derivanti dalla frammentazione dell'offerta dei servizi pubblici e dalle diseconomie di scala (come rilevato dalla Banca d'Italia nella memoria del 27 marzo 2024, presentata alla I Commissione della Camera dei deputati); dall'altro, non terrebbero conto degli andamenti del ciclo economico, come pure rilevato dalla Banca d'Italia.

Le disposizioni impugnate sarebbero dunque viziate da irragionevolezza, perché prometterebbero l'impossibile, assicurando condizionalità tra loro non compatibili. È dedotta anche la violazione dell'art. 81, commi primo, sotto il profilo della mancata considerazione dell'andamento del ciclo economico, e terzo, Cost., per il difetto di copertura, nonché dell'art. 119, quarto comma, Cost., non essendo assicurato l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite alle regioni.



La Regione ricorrente allega la ridondanza delle violazioni sulle competenze regionali, perché la differenziazione delle attribuzioni non finanziata da nuove risorse depauperà il complesso di risorse da destinare a quelle non differenziate, con conseguente riduzione anche delle disponibilità finanziarie per la Regione autonoma Sardegna e con ulteriore violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost.

5.18.- La Regione autonoma Sardegna, nel diciottesimo motivo di ricorso, impugna l'art. 5, comma 2, della legge n. 86 del 2024 per violazione dell'art. 56 dello statuto speciale, nella parte in cui dispone che le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite sono individuate con l'intesa attraverso la compartecipazione a quote di gettito di tributi erariali maturato nel territorio, anziché prevedere che tale individuazione sia rimessa alla Commissione paritetica Stato-Regione, per motivi analoghi a quelli esposti nel tredicesimo motivo (punto 5.13.), cioè per violazione della riserva di competenza a favore dell'organo misto previsto dalla norma statutaria.

5.19.- La Regione autonoma Sardegna impugna con il diciannovesimo motivo di ricorso il medesimo art. 5, comma 2, insieme con l'art. 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024, sostenendo che la possibilità di finanziare le funzioni attribuite solo con le compartecipazioni, senza possibilità di considerare le altre due forme di finanziamento delle funzioni regionali contemplate dall'art. 119, secondo e terzo comma, Cost., e cioè rispettivamente i tributi e le entrate proprie e le quote del fondo perequativo, discriminerebbe le regioni che non possono coprire le nuove funzioni con quote del gettito erariale e che dunque potrebbero finanziarle solo con trasferimenti a valere sul fondo perequativo.

Tale discriminazione non sarebbe esclusa dall'obbligo di stanziamento delle risorse a copertura dei LEP previsto dall'art. 4, comma 1, della legge, perché per le materie non LEP il trasferimento di funzioni e di risorse avviene nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, e dunque per tali materie il finanziamento deve necessariamente passare per le quote di tributi erariali.

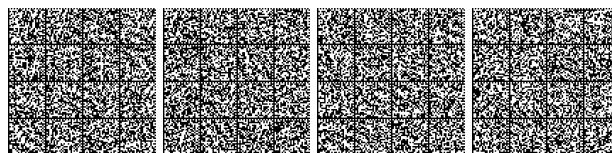
Inoltre, secondo la Regione autonoma Sardegna, il sistema fondato sulle compartecipazioni ai tributi erariali consentirebbe alle regioni «differenziate» con dinamica positiva della base imponibile incisa dai tributi erariali di spendere l'extragettito che eccede la copertura delle funzioni attribuite, mentre sottrarrebbe tale extragettito alle politiche redistributive nazionali e alla effettiva possibilità della Regione autonoma di vedersi attribuite tali risorse in chiave solidaristica, di eguaglianza sostanziale e di garanzia del pieno sviluppo della persona umana, in violazione degli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e 119, secondo e terzo comma, Cost.

5.20.- La Regione autonoma Sardegna impugna con il ventesimo motivo di ricorso l'art. 9, comma 4, nella parte in cui stabilisce che, ai fini di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere, anche per le regioni che hanno sottoscritto le intese di cui all'art. 2, forme di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, anziché disporre che agli stessi fini di coordinamento finanziario tale concorso «resta fermo».

Nel prevedere la possibilità del concorso delle regioni «differenziate» agli obiettivi di finanza pubblica, anziché l'obbligo del loro concorso insieme con gli altri enti territoriali, la norma violerebbe il principio solidaristico (art. 2 Cost.); i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.); il principio di imparzialità dell'amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.); il principio di equilibrio del bilancio (art. 81, primo comma, Cost.); l'art. 81, sesto comma, Cost., che rende cogenti le norme fondamentali e i criteri stabiliti con la legge rinforzata (poi approvata come legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione») al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni; l'art. 9 della legge n. 243 del 2012, in quanto norma interposta rispetto all'art. 81, sesto comma, Cost., che espressamente chiama le regioni a concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica delle amministrazioni pubbliche; l'art. 97, primo comma, Cost., che impegna tutte le amministrazioni pubbliche, e dunque anche quelle «differenziate», ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi europei in materia di bilancio, essendo configurato come eventuale il concorso agli obblighi di finanza pubblica anche in riferimento alle regole dell'Unione europea; l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione della potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica; l'art. 119, primo e sesto comma, Cost., perché la norma esonera le regioni differenziate dal concorso diretto ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e non riconosce la peculiarità delle isole e non promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi dell'insularità.

La ridondanza del vizio è individuata nei maggiori oneri di concorso agli obiettivi di finanza pubblica che potrebbero gravare sulle altre regioni - tra cui la Regione autonoma Sardegna - per effetto dell'esonero delle regioni «differenziate» dall'obbligo di concorrere ai medesimi obiettivi.

5.21.- La Regione autonoma Sardegna impugna con il ventunesimo motivo l'art. 10, comma 2, della legge n. 86 del 2024, relativo alle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, nella parte in cui dispone che, in attuazione dell'art. 119, terzo comma, Cost., trova comunque applicazione l'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, in conformità con le disposizioni di cui all'art. 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111



(Delega al Governo per la riforma fiscale), e nel quadro dell'attuazione della milestone del PNNR relativa alla riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14), anziché disporre che trova comunque applicazione il fondo perequativo previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost., non ancora istituito.

La Regione autonoma Sardegna, premesso che essa rientra tra le regioni con minore capacità fiscale per abitante, sostiene che il fondo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011 e richiamato dalla disposizione censurata non coincide con il fondo perequativo previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost. (e mai realizzato), giacché sarebbe diretto a finanziare integralmente solo le funzioni nominate dalla stessa disposizione ed attribuito a tutte le regioni e non solo a quelle con minore capacità fiscale per abitante; inoltre, esso sarebbe assoggettato al vincolo di destinazione sancito dal PNNR, a differenza del fondo di perequazione previsto dalla norma costituzionale. La Regione lamenta quindi una lesione delle proprie attribuzioni, perché essa - che pure dovrebbe avere accesso al fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., in forza della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 - si troverebbe soggetta ad una condivisione del fondo con tutte le altre regioni (e non solo con le regioni con minore capacità per abitante) e ad un vincolo di destinazione, vedendosi così limitata nel proprio indirizzo politico.

5.22.- Con il ventiduesimo motivo di ricorso, la Regione autonoma Sardegna impugna l'art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede l'applicazione alle regioni speciali della legge stessa nella sua interezza o, in subordine, dei gruppi di articoli già impugnati nei motivi precedenti, deducendo la violazione dell'art. 54 dello statuto speciale e dell'art. 116, terzo comma, Cost., e indirettamente degli artt. 15, 27, 51 e 56 dello statuto speciale nonché degli artt. 2, 3, commi primo e secondo, 116, comma terzo, 117, commi secondo, lettera *m*), e quarto, 119, secondo comma, e 121, secondo comma, Cost.

La disposizione impugnata determina l'applicazione dell'intera legge alle regioni speciali, come risulta sia dal dato letterale, sia dai lavori preparatori.

La norma che determina l'applicazione di una legge ordinaria - nella sua totalità o, in subordine, dei gruppi di disposizioni indicati nel primo motivo di ricorso e, in via gradata, nei motivi 2, 3, 4, 10, 13, 18 e 19 - sarebbe però costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 54 dello statuto speciale, perché porrebbe inammissibilmente limiti e condizioni alle fonti della specialità, modificabili solo con il procedimento di revisione costituzionale; dell'art. 116, comma primo, Cost., che dà allo statuto speciale la sua peculiare posizione nel sistema delle fonti; nonché degli artt. 2, 3, 15, 27, 51 e 56 dello statuto speciale e degli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 116, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *m*), e quarto, 119, comma secondo, 121, comma secondo, Cost., per le ragioni già illustrate nei precedenti motivi.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nei giudizi promossi dalle Regioni Puglia e Toscana con atti depositati il 18 settembre 2024, e nei giudizi promossi dalla Regione Campania e dalla Regione autonoma Sardegna con atti depositati il 4 ottobre 2024.

6.1.- Nel giudizio promosso dalla Regione Puglia, in via preliminare, il resistente eccepisce l'inammissibilità radicale del ricorso per difetto di motivazione sulla ridondanza, in quanto la ricorrente denuncierebbe l'illegittimità costituzionale della legge, ma non la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali. Il peggioramento delle prestazioni rese dalle ricorrenti e il rischio di diseguaglianze non riguarderebbero il corretto riparto delle competenze tra Stato e regioni. Il ricorso sarebbe inammissibile anche per difetto di interesse ad agire, in quanto la lesione non sarebbe immediata ma dipenderebbe dalle future leggi rinforzate.

Nel merito, il primo motivo di ricorso (preclusione di una legge quadro) sarebbe non fondato «per difetto di lesività della disciplina gravata rispetto al parametro costituzionale evocato». La legge non altererebbe il procedimento delineato dall'art. 116, terzo comma, Cost., né determinerebbe di per sé alcuna devoluzione di funzioni alle regioni interessate. Essa «non potrebbe mai produrre il risultato di ampliare il novero delle ulteriori forme e condizioni di autonomia entro cui l'articolo 116 Cost. perimetra le iniziative regionali». L'Avvocatura ricorda che il Titolo V è già stato attuato con la legge n. 131 del 2003.

Quanto al secondo motivo di ricorso (necessità di trasferimenti puntuali), il resistente rileva che l'art. 116, terzo comma, Cost. «non pone alcun limite oggettivo circa l'ampiezza della richiesta della Regione». Gli argomenti letterali utilizzati nel ricorso non avrebbero «nulla [...] a che vedere con il frazionamento delle materie evocato suggestivamente dal ricorso». Comunque, in base all'art. 2, comma 2, della legge, l'atto di iniziativa regionale dovrebbe «avere esplicitamente ad oggetto le singole funzioni di cui si chiede l'attribuzione». Inoltre, non sarebbe esatto che la legge sia caratterizzata «dalla mancata considerazione delle “condizioni” in cui versa il contesto territoriale di riferimento e dell'utilità dell'autonomia» richiesta.

Quanto alla paventata eliminazione della potestà concorrente (statale), l'Avvocatura solleva dubbi sulla nozione «oggettiva» di materia e sulla coincidenza tra materia e potestà legislativa statale. Inoltre, ricorda che l'art. 7 della legge impugnata prevede la reversibilità dell'intesa.



In relazione al terzo motivo di ricorso (materie “no-LEP”), si osserva che, facendo seguito alla legge n. 197 del 2022, la legge impugnata, per la prima volta dalla riforma del Titolo V avrebbe «avviato un processo organico di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per provvedere ad un’attuazione ordinata e non episodica dell’articolo 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.». Comunque, la subordinazione dell’attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia in una determinata materia alla previa fissazione dei LEP nella medesima materia non costituirebbe «un obbligo derivante dalle previsioni costituzionali rilevanti, ma una scelta del legislatore statale». L’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. attribuirebbe allo Stato il potere di fissare i LEP, comprimendo l’autonomia regionale, non il dovere di fissarli. Inoltre, la Regione non sarebbe legittimata a far valere la competenza statale sui LEP.

Quanto al quarto motivo di ricorso (delega “in bianco”), l’Avvocatura richiama la giurisprudenza costituzionale sulla delega e osserva che l’art. 3 della legge impugnata «non disattende questi principi, ove si consideri che il rinvio ai commi da 791 a 801-*bis* dell’articolo 1 della Legge n. 197/2022 compendia adeguatamente la fissazione dei principi e criteri direttivi per il legislatore delegato»; infatti, a parte le norme procedurali, il comma 791 conterrebbe anche criteri sostanziali. Anche la determinazione del fabbisogno standard di cui al comma 793 potrebbe rappresentare un criterio direttivo. L’art. 3, comma 7, poi, non contemplerebbe «una delegificazione di ogni aspetto della materia, bensì un mero aggiornamento periodico», come previsto in altri casi (si cita il codice del terzo settore per l’aggiornamento dei settori di attività di interesse generale).

In relazione al quinto motivo di ricorso (compartecipazioni), il resistente rileva che la legge impugnata «prefigura [...] modalità di attuazione dell’autonomia differenziata che non richiedono l’aumento del volume della spesa pubblica, ma anzi preludono alla possibilità» di «un efficientamento della gestione delle nuove funzioni trasferite alle Regioni». L’art. 116, terzo comma, Cost. potrà essere attuato «mediante regolazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo coinvolti (Stato centrale e Regioni “ordinarie”) “a somma zero”, ossia trasferendo alle Regioni richiedenti le corrispondenti voci di spesa attualmente stanziati nel bilancio statale per le funzioni da trasferire». Ciò che «verrà attribuito alle Regioni mediante compartecipazione al gettito corrisponderà non già alla spesa storica [...] ma in base alla valutazione dei costi e fabbisogni standard». Si osserva anche che, per le materie “no-LEP”, il finanziamento delle funzioni devolute avrà luogo secondo il criterio della spesa già sostenuta dallo Stato nella regione richiedente, «escludendosi quindi qualsiasi aggravio finanziario». La copertura finanziaria non potrebbe essere individuata a priori, ma andrà «garantita in occasione dei singoli negoziati, e delle conseguenti intese».

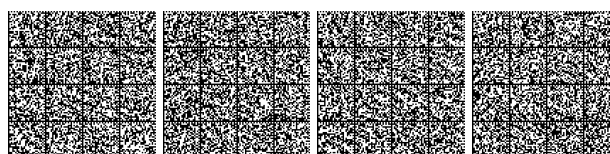
Quanto al sesto motivo di ricorso (finanziamento LEP), secondo il resistente, a dispetto di quanto sostenuto nel ricorso, la legge impugnata prevede che, nel caso in cui dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, il trasferimento delle funzioni possa intervenire solo successivamente all’entrata in vigore delle leggi di stanziamento delle risorse finanziarie. Il richiamo ai vincoli di bilancio non comporterebbe affatto l’esclusione della necessità di maggiori finanziamenti.

Il settimo motivo di ricorso sarebbe inammissibile per genericità e, comunque, non fondato per erroneità dell’interpretazione dell’art. 9, comma 4, della legge impugnata, che, lungi dal voler privilegiare le regioni “differenziate”, introdurrebbe una «clausola di garanzia», volta ad escludere esplicitamente che l’attuazione dell’autonomia differenziata possa esimere le regioni che l’hanno richiesta dal concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

Quanto all’ottavo motivo di ricorso (ruolo della Conferenza unificata), l’Avvocatura osserva che l’art. 116, terzo comma, Cost. prevede l’intesa con la regione interessata e il parere degli enti locali situati nella stessa regione: la logica sottostante a questa previsione, «chiaramente ispirata alla considerazione e alla valorizzazione delle specificità regionali, non potrebbe dunque per sua stessa natura tollerare la previsione di alcuna intesa - sia essa in seno alla Conferenza Unificata o alla Conferenza Stato - Regioni». Tale intesa «finirebbe per sostituire le valutazioni della Conferenza Unificata a quelle invece spettanti al Parlamento». La sentenza di questa Corte n. 251 del 2016 non sarebbe pertinente perché «si riferiva a fattispecie nelle quali erano in gioco interessi che coinvolgevano trasversalmente la generalità delle Regioni». Quanto all’art. 117, ottavo comma, Cost., esso si limiterebbe a prevedere la facoltà (e non l’obbligo) per le regioni di concludere intese con altre regioni.

In relazione al nono motivo di ricorso (poteri del Presidente del Consiglio dei ministri), l’Avvocatura osserva che il ruolo del Governo sarebbe condizionato da diversi compiti che la legge n. 86 del 2024 attribuisce alle Camere. Inoltre, non sarebbe indeterminato l’art. 2, comma 1, della legge impugnata, secondo cui il Presidente del Consiglio dei ministri «tiene conto del quadro finanziario della Regione» ai fini dell’avvio del negoziato. Le finalità indicate dagli artt. 1 e 2 rappresenterebbero «limiti “conformativi”» anche ai poteri presidenziali.

Quanto al decimo motivo di ricorso (cessazione di efficacia di leggi statali), l’art. 7, comma 3, della legge n. 86 del 2024 sarebbe «una mera conseguenza [...] della facoltà per la Regione interessata di disciplinare in autonomia le forme particolari di autonomia di cui diviene destinataria» e rappresenterebbe applicazione del principio della certezza del



diritto. Inoltre, poiché l'intesa Stato-regione viene approvata con la legge statale, sarebbe questa a regolare il fenomeno della cessazione di efficacia delle disposizioni statali previgenti. Il meccanismo ricorderebbe quello della delegificazione ma, nel caso dell'art. 7, comma 3, le disposizioni abrogate sarebbero già individuate dall'intesa, approvata con legge.

L'undicesimo motivo di ricorso (iniziative già avviate) sarebbe non fondato perché l'art. 11 della legge valorizzerebbe appropriatamente gli accordi già intervenuti con le prime regioni richiedenti, «sia in un'ottica di semplificazione procedimentale ed amministrativa, sia al fine di evitare discriminazioni irragionevoli e immotivate nei confronti di quelle Regioni che già hanno impegnato risorse umane e strumentali necessarie alla presentazione al Governo degli atti di iniziativa».

Infine, anche il dodicesimo motivo di ricorso (iniziativa legislativa del Governo) sarebbe non fondato perché l'art. 116, terzo comma, Cost. «non specifica né aggettiva in alcun modo l'iniziativa della Regione interessata all'attribuzione delle forme e condizioni ulteriori di autonomia, limitandosi, ben diversamente, ad inserire la facoltà regionale di proposta nell'ambito di un procedimento complesso».

6.2.- Anche nel giudizio promosso dalla Regione Toscana l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità radicale del ricorso per difetto di motivazione sulla ridondanza e di interesse ad agire, in termini simili a quelli sopra esposti.

Il primo motivo di ricorso (necessità di trasferimenti puntuali) sarebbe non fondato per le ragioni sopra esposte (secondo motivo del ricorso della Regione Puglia). Quanto alla censura relativa alla leale collaborazione, l'Avvocatura rileva (punti da 5.1. a 5.4.) che il procedimento disciplinato dalla legge «arricchisce la fase istruttoria dell'intesa fra Governo e Regione a tutela degli interessi finanziari dello Stato e delle esigenze di solidarietà inter-regionale»; inoltre, l'art. 2, comma 4, prevede il parere della Conferenza unificata sullo schema di intesa preliminare.

Il secondo motivo di ricorso (ruolo marginale delle Camere) sarebbe non fondato perché il Parlamento avrebbe, in realtà, un «ruolo centrale nella procedura», dal momento che gli artt. 2 e 7 attribuirebbero ad esso diverse prerogative. La previsione di «atti di indirizzo» sarebbe «coerente con l'autonomia regolamentare parlamentare» e «con la natura bicamerale del nostro sistema parlamentare». La centralità del Parlamento non sarebbe contraddetta dalla non emendabilità delle intese perché l'esame parlamentare sarebbe «preceduto da una lunga, complessa ed articolata fase istruttoria che si sviluppa sia nella dialettica fra Governo e Regione interessata, sia in quella fra Governo, Conferenza e Parlamento».

Il terzo motivo di ricorso sarebbe non fondato perché il coinvolgimento della regione nella fase parlamentare «non troverebbe [...] riscontro nel testo dell'articolo 116, comma 3, Cost., che si limita a prevedere la deliberazione del Parlamento sulla base dell'intesa, senza condizionamenti e vincoli ulteriori circa i soggetti che partecipano al processo legislativo» (punto 4.8.).

Il quarto motivo di ricorso (iniziativa legislativa del Governo) sarebbe non fondato perché sarebbe «evidente che l'iniziativa di che trattasi [ex art. 116, terzo comma] sia quella finalizzata all'avvio delle trattative volte alla stipula dell'intesa». Sarebbe un «salto logico» ritenere che l'iniziativa legislativa relativa alla legge rinforzata «sia di esclusiva (o anche solo concorrente) spettanza del Consiglio della Regione interessata».

Il quinto motivo di ricorso (delega "in bianco") sarebbe non fondato per le ragioni sopra esposte, in relazione al quarto motivo del ricorso della Regione Puglia.

Il sesto motivo di ricorso (parere della Conferenza unificata per la determinazione dei LEP) sarebbe non fondato perché l'individuazione dei LEP spetta alla competenza esclusiva statale e il parere sarebbe «strumento idoneo a consentire l'interlocazione della Conferenza unificata».

Quanto al settimo motivo di ricorso (aggiornamento dei LEP con d.P.C.m.), l'Avvocatura rileva che, se fosse violata la riserva di legge, «ciò comporterebbe l'incostituzionalità di tutti i LEP già individuati tramite lo stesso strumento»; inoltre, «il ricorso ai D.P.C.M. è evidentemente giustificato, nel caso di specie, dalla complessità tecnica della disciplina, la quale esige complesse valutazioni di carattere tanto finanziario, quanto organizzativo». La norma impugnata, inoltre, contemplerebbe «adeguate garanzie procedurali».

Quanto ai motivi riguardanti i profili finanziari, essi sarebbero inammissibili per inattualità dell'interesse a ricorrere, perché le censure «potranno - semmai - essere avanzate nei riguardi delle leggi ordinarie che recepiranno le singole intese e trasferiranno funzioni e risorse e dovranno, esse sì, rispondere al principio dell'obbligo di copertura».

In relazione all'ottavo motivo di ricorso (mancata garanzia dei LEP), l'Avvocatura ribadisce alcuni argomenti sopra esposti (con riferimento al terzo motivo della Regione Puglia) e rileva che la legge impugnata «interviene anche sul tema della garanzia dei LEP, prevedendo la definizione di apposite procedure di monitoraggio (articolo 3, commi 4-6, e articolo 7, comma 4), di un meccanismo di cessazione dell'intesa da parte dello Stato a seguito della mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione dell'obbligo di garantire i LEP».



Il nono motivo di ricorso (finanziamento delle ulteriori funzioni) sarebbe non fondato perché non si porrebbe «alcuno specifico problema di perequazione interregionale relativamente all'autonomia differenziata, dato che tale perequazione non subirebbe alcuna alterazione a seguito dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.». La legge non sarebbe censurabile «per non aver declinato nel senso della riserva di aliquota la modalità di finanziamento delle funzioni da trasferire in base all'autonomia differenziata», dato che la «definizione tecnica delle modalità di attribuzione delle compartecipazioni alle Regioni rappresenta una scelta del tutto discrezionale del legislatore ordinario».

Il decimo motivo di ricorso (fondo perequativo) sarebbe non fondato perché «il tema della perequazione continua ad essere disciplinato sulla base di quanto previsto in base alla normativa vigente»; sarebbe «arbitrario trasferire sulla legge in esame una presunta censura di illegittimità costituzionale che deriverebbe [...] da quanto disposto dalla legge n. 42 del 2009 e dal relativo decreto legislativo di attuazione n. 68 del 2011».

L'undicesimo motivo di ricorso (iniziative già avviate) sarebbe non fondato per le ragioni già sopra esposte (in relazione all'undicesimo motivo della Regione Puglia).

Quanto al dodicesimo motivo di ricorso (PNRR), secondo la resistente «il rispetto dei principi di coesione e solidarietà [...] in nessun modo sono posti in discussione».

6.3.- Nel giudizio promosso dalla Regione autonoma Sardegna, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ed interesse ad agire, in quanto l'art. 116, terzo comma, Cost. si rivolgerebbe alle regioni ordinarie.

Inoltre, il ricorso sarebbe inammissibile perché ha ad oggetto (anche) l'intera legge n. 86 del 2024, che avrebbe contenuto non omogeneo, e perché, essendo la legge pienamente «attuativa» dell'art. 116, terzo comma, Cost., il ricorso si appunterebbe contro la riforma del Titolo V.

Il ricorso sarebbe inammissibile per difetto di interesse anche perché non ci sarebbero dubbi sul riparto di competenze: le questioni promosse riguarderebbero la competenza esclusiva statale ad attuare l'art. 116, terzo comma, Cost.

L'Avvocatura eccepisce poi l'inammissibilità radicale del ricorso per difetto di motivazione sulla ridondanza e di interesse ad agire, in termini simili a quelli sopra esposti (punto 6.1.).

Nel merito, quanto al primo motivo di ricorso (preclusione di una legge quadro), l'Avvocatura ribadisce gli argomenti già esposti (punto 6.1.) con riferimento al motivo n. 1 del ricorso della Regione Puglia. In aggiunta, osserva che la legge impugnata non invaderebbe la competenza della legge rinforzata, alla quale l'art. 116, terzo comma, Cost. assegnerebbe solo il compito di provvedere sull'intesa raggiunta fra Stato e regione.

Il secondo motivo di ricorso (iniziativa legislativa del Governo) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punti 6.1. e 6.2.) con riferimento ai motivi n. 12 del ricorso della Regione Puglia e n. 4 del ricorso della Regione Toscana.

Il terzo e il quarto motivo (legge statutaria regionale e iniziativa dell'esecutivo regionale) sarebbero non fondati perché l'impugnato art. 2 si limiterebbe a disporre «che, in ossequio a quanto previsto nei rispettivi statuti, saranno le Regioni a stabilire le modalità di attivazione del procedimento funzionale alla definizione e successiva approvazione dell'intesa, oltre che l'individuazione dell'organo competente ad assumere l'iniziativa medesima». L'Avvocatura nota che, in base all'art. 15, primo comma, dello statuto sardo, la competenza della legge statutaria speciale sarebbe limitata all'iniziativa legislativa popolare, restando escluse dall'ambito di tale fonte le iniziative proponenti da soggetti diversi. La legge n. 86 del 2024 non imporrebbe alcun ruolo al Presidente della Regione in relazione all'iniziativa per la richiesta delle ulteriori forme di autonomia né, di conseguenza, inciderebbe sulla distribuzione delle competenze fra gli organi della regione.

I motivi quinto, sesto, settimo, ottavo e nono di ricorso (mancati raccordi con la Conferenza unificata e con la Conferenza Stato-regioni) sarebbero non fondati perché l'art. 116, terzo comma, Cost. contemplerebbe solo l'intesa fra Stato e regione richiedente e il parere degli enti locali della regione stessa. Comunque, si rileva che l'art. 2, comma 4, prevede il parere della Conferenza unificata sullo schema di intesa preliminare. Quanto al ruolo del Governo, la legge impugnata prevederebbe diversi condizionamenti ad opera di altri organi, principalmente delle Camere; le decisioni dell'esecutivo nazionale non sarebbero, dunque, arbitrarie, considerate anche le finalità che la legge indica come limiti «conformativi» ai poteri dell'esecutivo.

Il decimo motivo di ricorso (approvazione parlamentare unilaterale) sarebbe, secondo l'Avvocatura, contraddittorio rispetto a quello basato sull'autosufficienza dell'art. 116, terzo comma, Cost., perché presupporrebbe la mancata disciplina del caso in cui le Camere intendano modificare l'intesa raggiunta. Il Parlamento, in effetti, manterrebbe «ogni più ampia possibilità di valutare la legge approvativa dell'intesa preliminare intercorsa tra Stato e Regione, atteso il ruolo fondamentale che gli è comunque assegnato dalla disposizione costituzionale», e sarebbe corretto che la legge n. 86 del 2024 «non prenda alcuna posizione al riguardo», per rispetto del ruolo del Parlamento. Si osserva, peraltro, che la pretesa di una nuova intesa con la regione richiedente si porrebbe «del tutto al di fuori del quadro procedurale delineato dall'articolo 116, terzo comma, Cost.».



L'undicesimo motivo di ricorso (trasferimenti puntuali) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 6.1.), con riferimento al motivo 2 del ricorso della Regione Puglia. L'Avvocatura aggiunge che la condizione di insularità della Sardegna, e la rimozione degli svantaggi a essa collegati, «potrà essere oggetto di particolare e specifica attenzione secondo l'impianto della Legge n. 86/2024, a partire dalle sue finalità generali (articolo 1, comma 1) e dalla previsione di specifiche misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale (articolo 10)».

Il dodicesimo motivo di ricorso (delega in bianco e aggiornamento dei LEP con d.P.C.m.) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte sopra (punti 6.1. e 6.2.: motivo n. 4 del ricorso della Regione Puglia, motivi n. 5 e n. 7 del ricorso della Regione Toscana).

In relazione ai motivi tredicesimo, diciottesimo e ventiduesimo di ricorso (lesione del ruolo della Commissione paritetica prevista dall'art. 56 dello statuto speciale e limiti alle fonti della specialità), l'Avvocatura rileva che le previsioni dell'impugnato art. 5, «nel combinato disposto con il menzionato articolo 11, comma 2, della medesima Legge, [...] anziché comprimere le attribuzioni statutarie della Regione Sardegna, si limitano unicamente a definire una procedura “alternativa” per il conferimento delle funzioni oggetto di devoluzione rilevante ai fini del raffronto fra diversi, possibili gradi di autonomia, e dunque nel pieno rispetto ed in attuazione dell'articolo 116 Cost.». Quanto all'art. 11, comma 2, la clausola di “maggior favore” conferirebbe «ex se legittimazione alle procedure previste dalla Legge ordinaria n. 86/2024 sull'autonomia differenziata, consentendone l'operatività nelle more dell'adeguamento degli Statuti speciali».

Quanto al quattordicesimo motivo di ricorso (compiti di monitoraggio e ruolo della Conferenza unificata), l'Avvocatura rileva, in relazione all'art. 3, che la Conferenza unificata non è solamente informata degli esiti del monitoraggio da parte della Commissione paritetica ma, sulla base di tale informazione, «è legittimata ad adottare, sentito il Presidente della Regione interessata, le necessarie raccomandazioni alle Regioni interessate al fine di superare le criticità riscontrate (articolo 3, comma 5)». Quanto all'art. 8, si osserva che «la fase procedurale attribuita alle Commissioni paritetiche è seguita da un momento deliberativo centrale affidato al Ministro dell'economia e delle finanze, che prevede anche il coinvolgimento della Conferenza Unificata nella forma dell'intesa».

Il quindicesimo motivo (materie “no-LEP”) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 6.1., motivo n. 3 del ricorso della Regione Puglia). Inoltre, si osserva che la sentenza di questa Corte n. 282 del 2002, collegando la competenza statale sui LEP a «tutte le materie», intendeva estenderla anche alle materie regionali (concorrenti e residuali), non affermare la necessità di una determinazione dei LEP in tutte le materie di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. Ancora, la Regione non sarebbe legittimata a proporre il motivo in questione, trattandosi di una competenza esclusiva statale. Si eccepisce poi l'inammissibilità della censura relativa alla mancata individuazione delle risorse da trasferire nelle materie “no-LEP”, dato che essa andrebbe rivolta nei confronti delle singole leggi rinforzate: l'interesse a ricorrere, dunque, non sarebbe attuale.

Quanto al sedicesimo motivo di ricorso (criterio della spesa storica nelle materie “no-LEP”), l'Avvocatura osserva che la fase del negoziato ai fini della conclusione delle intese si basa sulla disponibilità di un quadro di funzioni relative alle materie “LEP” e “no-LEP”, a seguito del lavoro della Cabina di regia. Il coordinamento tra funzioni trasferite e non trasferite «spetterà alla medesima intesa; anche sulla base di tali intrecci tra funzioni, l'impatto economico del trasferimento di funzioni potrà essere valutato in termini concreti nell'ambito dei negoziati tra Stato e singole Regioni richiedenti». Inoltre, si osserva che «il monitoraggio riguarderà sia le funzioni “LEP” che quelle “non LEP”» e che «le risorse occorrenti non potranno evolvere indipendentemente dalle esigenze di spesa, ma saranno periodicamente riviste per essere allineate ai fabbisogni o alle risorse a disposizione», in base all'art. 8 della legge impugnata. Anche per tale censura l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità per difetto di interesse attuale.

Il diciassettesimo e diciannovesimo motivo di ricorso (compartecipazioni) sarebbero non fondati perché il richiamo al concetto di “residuo fiscale” sarebbe del tutto inconferente rispetto al contenuto della legge n. 86 del 2024. In nessun punto essa evoca il concetto di “residuo fiscale regionale” né, tanto meno, verrebbe indicato «l'obiettivo di ridurne l'entità e quindi di intaccare la portata redistributiva e perequativa della finanza pubblica nazionale». Non ci sarebbe «alcun rischio che, per effetto dell'attuazione della Legge n. 86/2024, le Regioni con minore capacità fiscale, siano o meno richiedenti funzioni e firmatarie di intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost., vedano compromessa la propria capacità di fare fronte ai fabbisogni di spesa connessi alle funzioni da esse svolte». L'Avvocatura richiama gli artt. 4 e 5, comma 2, della legge impugnata e ricorda che restano fermi i meccanismi perequativi. Il percorso dell'autonomia differenziata non prescinderebbe dall'attuazione del federalismo fiscale nel suo complesso. Inoltre, il gettito maturato dalla compartecipazione ad uno o più tributi delle regioni ordinarie “differenziate” «non potrebbe incidere in alcun modo sulle quote di compartecipazione delle Regioni a statuto speciale».

L'Avvocatura ribadisce poi argomenti già esposti nel punto 6.1. (motivo n. 5 della Regione Puglia).



Il ventesimo motivo di ricorso (concorso agli obiettivi finanziari) sarebbe inammissibile e non fondato per le ragioni già esposte nel punto 6.1. (motivo n. 7 del ricorso della Regione Puglia).

Infine, il ventunesimo motivo di ricorso (fondo perequativo) sarebbe non fondato perché l'art. 10, comma 2, della legge impugnata, attraverso il richiamo all'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, si limiterebbe a «confermare che il percorso di attuazione dell'autonomia differenziata non può pregiudicare la piena applicazione del federalismo fiscale c.d. "simmetrico", per cui i due percorsi devono procedere in completa sintonia». Il fondo perequativo di cui al citato art. 15 sarebbe «del tutto coerente con i principi di cui all'articolo 119 Cost., in quanto non presenta specifici vincoli di destinazione». Quanto al rilievo riguardante l'applicazione del criterio della "spesa storica", l'Avvocatura precisa che la norma prevede una graduale convergenza verso l'applicazione del criterio perequativo basato sui costi standard.

6.4.- Nel giudizio promosso dalla Regione Campania, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce, innanzi tutto, l'inammissibilità del ricorso per mancanza «di legittimazione ed interesse», stante la omessa individuazione delle «specifiche competenze ritenute lese» e delle «ragioni della lamentata lesione». Inoltre, la violazione denunciata non sarebbe né attuale, né potenziale.

Quanto al primo motivo di ricorso (trasferimenti puntuali), esso sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punti 6.1. e 6.2.: motivo n. 2 del ricorso della Regione Puglia e n. 1 del ricorso della Regione Toscana). L'Avvocatura sottolinea anche la «potenziale insussistenza dell'interesse a ricorrere, attesa la stretta compenetrazione tra la legge in esame e i successivi procedimenti - sia politico-amministrativi, sia stricto sensu legislativi - ivi previsti».

Il secondo motivo di ricorso (eliminazione della potestà concorrente) sarebbe non fondato perché l'art. 116, terzo comma, Cost. prevede la possibilità di derogare alle norme costituzionali di competenza. La deroga, peraltro, sarebbe reversibile, in virtù dell'art. 7 della legge n. 86 del 2024.

Il terzo motivo di ricorso (materie "no-LEP") sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (motivo n. 3 del ricorso della Regione Puglia e motivo n. 15 del ricorso della Regione autonoma Sardegna). Inoltre, l'Avvocatura rileva che, per individuare le materie "no-LEP", «il legislatore ha tenuto conto delle motivazioni sostanziali emerse dalla relazione del [Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni] CLEP».

Il quarto motivo di ricorso (garanzia dei LEP) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (motivo n. 8 del ricorso della Regione Toscana). L'Avvocatura aggiunge che «la "previa identificazione" dei LEP è frutto, in ogni caso, del necessario bilanciamento tra esigenze essenziali di tutela dei diritti e quadro finanziario generale». La legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), avrebbe disegnato un «percorso graduale di avvicinamento ai livelli essenziali delle prestazioni, con la fissazione di obiettivi intermedi, qualificati quali "obiettivi di servizio"». Tale *iter* sarebbe stato seguito nel comparto comunale; l'Avvocatura cita la disciplina della legge n. 178 del 2020, relativa al Fondo di solidarietà comunale.

I motivi quinto, sesto e settimo di ricorso (compartecipazioni e fondo perequativo) sarebbero in primis inammissibili, in quanto le censure dovrebbero essere rivolte contro le future leggi di differenziazione: l'interesse, dunque, non sarebbe attuale. Essi sarebbero anche non fondati perché la legge impugnata recherebbe «una molteplicità di disposizioni a custodia dei principi di coordinamento della finanza pubblica, al fine di evitare principalmente oneri a carico della finanza pubblica e di garantire equità tra i territori». L'Avvocatura ribadisce argomenti già esposti nel punto 6.3. (motivi 17 e 19 del ricorso della Regione autonoma Sardegna). Quanto alla possibilità che la regione differenziata abbia più risorse di quelle necessarie per svolgere le funzioni attribuite, l'Avvocatura ricorda le procedure di monitoraggio di cui all'art. 8 della legge impugnata: nel caso di eccedenza di gettito rispetto ai fabbisogni standard in conseguenza di un andamento positivo del ciclo economico, «tale eccedenza rimarrebbe acquisita al bilancio dello Stato per finanziare il debito pubblico». Quanto al fondo perequativo, l'Avvocatura ribadisce argomenti già esposti nel punto 6.3. (motivo 21 del ricorso della Regione autonoma Sardegna).

L'ottavo motivo di ricorso (delega "in bianco") sarebbe non fondato per le ragioni già esposte nel punto 6.1. (motivo n. 4 del ricorso della Regione Puglia).

Il nono motivo di ricorso (aggiornamento dei LEP con d.P.C.m.) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte sopra (punti 6.1 e 6.2: motivo n. 4 del ricorso della Regione Puglia, motivo n. 7 del ricorso della Regione Toscana).

Quanto al decimo motivo di ricorso (PNRR), l'Avvocatura rileva che la legge impugnata sarebbe «in linea con gli obiettivi di coesione economico-sociale perseguiti dal PNRR» e richiama «sia il meccanismo di finanziamento dei LEP volto a garantire la fruizione uniforme ed omogenea degli stessi sull'intero territorio nazionale», sia l'art. 10 della legge in esame.

L'undicesimo motivo di ricorso (legge di mera approvazione) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte sopra (punto 6.2.: motivo n. 2 del ricorso della Regione Toscana).



Quanto al dodicesimo motivo di ricorso (mancato coinvolgimento della regione richiedente nella fase parlamentare), l'Avvocatura osserva che il procedimento è regolato in modo da tutelare gli interessi delle altre regioni e ricorda che l'art. 2, comma 4, della legge impugnata richiede il parere della Conferenza unificata sullo schema di intesa preliminare.

Il tredicesimo motivo di ricorso (iniziativa legislativa del Governo) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punti 6.1. e 6.2.: motivo n. 12 del ricorso della Regione Puglia e motivo n. 4 del ricorso della Regione Toscana).

Il quattordicesimo motivo di ricorso (ruolo marginale della Conferenza unificata) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 6.3.: motivi n. 5, n. 6, n. 7, n. 8 e n. 9 del ricorso della Regione autonoma Sardegna).

Il quindicesimo motivo di ricorso (iniziative pregresse) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 6.1.: motivo n. 11 del ricorso della Regione Puglia).

7.- La Regione Piemonte ha depositato in termini «memoria di costituzione a valere anche quale atto di intervento» nel giudizio promosso dalla Regione Puglia, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o non fondato.

Quanto alla propria posizione in giudizio, premette la difesa regionale che il ricorso della Regione Puglia è stato notificato a tutte le regioni e province autonome e che quindi il Piemonte assumerebbe la qualifica di parte controinteressata ai sensi dell'art. 41, comma 2, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), che sarebbe applicabile stante il rinvio dell'art. 22, primo comma, della legge n. 87 del 1953 alle norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Dal punto di vista sostanziale, la Regione Piemonte assume di essere parte controinteressata giacché l'art. 11 della legge n. 86 del 2024 prevede che «[g]li atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, [siano] esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge» (comma 1). Tale norma si applicherebbe non solo alle tre regioni che hanno concluso gli Accordi preliminari nel 2018, ma «anche nei confronti di tutte le Regioni che abbiano già intrapreso atti di iniziativa ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.»; la Regione Piemonte cita i diversi atti, compiuti tra il 2018 e il gennaio 2020, con i quali sono state avviate trattative con il Governo. Da ciò il Piemonte deduce la propria legittimazione processuale a costituirsi quale parte del giudizio, ai sensi dell'art. 22, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

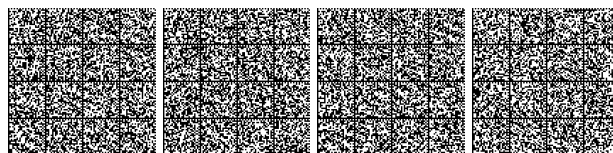
In subordine, la Regione rileva che, qualora questa Corte attribuisse alle notifiche effettuate dalla Regione Puglia natura meramente notiziale, «il ricorso non risulterebbe notificato [...] neppure a uno solo dei suddetti controinteressati»; di qui, la conseguenza della «radicale inammissibilità» dello stesso, ai sensi dell'art. 41 cod. proc. amm.

Nell'ipotesi in cui non venga considerata parte controinteressata, la Regione Piemonte chiede di intervenire in giudizio ai sensi degli artt. 31, comma 1, e 4, comma 3, delle Norme integrative. La Regione ricorda che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il giudizio in via principale si svolge fra soggetti titolari di potestà legislativa e afferma di avere «un interesse giuridicamente qualificato, immediato e concreto, non solo perché potenzialmente potrebbe stabilire di proporre una nuova iniziativa volta a conseguire forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., ma anche - e soprattutto - perché una tale iniziativa [...] è già stata formalmente intrapresa».

Nell'ipotesi in cui questa Corte ritenga non applicabili ai giudizi in via principale gli artt. 31, comma 1, e 4, comma 3, delle Norme integrative, la Regione Piemonte chiede di intervenire ai sensi degli artt. 28, comma 2, e 50, commi 2 e 3, cod. proc. amm., sulla base del citato rinvio operato dall'art. 22, primo comma, della legge n. 87 del 1953.

7.1.- Argomentando in relazione al primo motivo di ricorso (preclusione della legge quadro), la Regione Piemonte eccepisce l'inammissibilità dell'intero ricorso per contraddittorietà. Da un lato, il ricorso afferma l'impossibilità di adottare una legge quadro, perché l'art. 116, terzo comma, Cost. dovrebbe ritenersi «del tutto autosufficiente»; dall'altro lato, si contestano diversi «profili di incostituzionalità "per assenza" o "lacuna", ossia imperniati sulla mancanza di una determinata previsione che invece risulterebbe (in tesi) costituzionalmente necessaria, con la conseguenza, però, che la disposizione costituzionale *de qua* non potrebbe dirsi certamente autoapplicativa».

Nel merito, la prima questione sarebbe comunque non fondata, posto che nel nostro ordinamento non esisterebbero aree interdette al legislatore ordinario, esclusi i casi di riserve assolute di legge costituzionale. Inoltre, la circostanza secondo la quale l'art. 116, terzo comma, Cost. risulterebbe idoneo a essere applicato anche in assenza di una legge ordinaria di attuazione non escluderebbe in alcun modo che il legislatore possa regolare ulteriormente il relativo procedimento.



7.2.- Il secondo motivo di ricorso (trasferimenti puntuali) sarebbe, in primo luogo, inammissibile per difetto di motivazione sulla ridondanza. La Regione Puglia farebbe valere non le proprie competenze, ma quelle dello Stato, e mirerebbe a difendere il principio unitario, rimanendo «oscuro e indimostrato come e perché la violazione del principio unitario e del principio di ragionevolezza invocati nel ricorso possano tradursi in una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Puglia».

Il motivo sarebbe anche non fondato, perché, se l'art. 116, terzo comma, Cost. impedisce trasferimenti illimitati, «non si può che considerare tale precetto immediatamente efficace, e pienamente in grado, da solo e di per sé, di rendere costituzionalmente illegittime quelle future ed eventuali “leggi di differenziazione” che in concreto dispongano nel senso accennato». Inoltre, le norme impugnate non implicherebbero affatto «l'affermazione della possibilità di procedere a una devoluzione “illimitata”»: esse si limiterebbero a ribadire il contenuto della disposizione costituzionale.

Quanto alla questione di legittimità costituzionale promossa dalla ricorrente in riferimento allo stesso art. 116, terzo comma, Cost., là dove fosse interpretato nel senso di una possibile devoluzione “totale” di materie, la Regione Piemonte precisa che non intende «in alcun modo sostenere che, per effetto dell'art. 116, terzo comma, Cost., siano possibili devoluzioni “totali” e “senza limiti”»: la disposizione costituzionale andrebbe interpretata sistematicamente, in collegamento con il principio di unità di cui all'art. 5 Cost.

7.3.- Con riferimento al terzo motivo di ricorso (materie “no-LEP”), la Regione Piemonte eccepisce l'inammissibilità di quelle promosse in relazione agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera *m*), e 120, secondo comma, Cost., poiché la Regione intenderebbe tutelare non già le proprie competenze costituzionalmente garantite, bensì l'interesse unitario di cui invece è portatore lo Stato. Parimenti inammissibile, per genericità, sarebbe la questione promossa in relazione all'art. 2, comma 1, della legge impugnata, poiché il presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente - secondo il quale il negoziato, nelle materie “no-LEP”, potrebbe svolgersi per “blocchi” di materie - non troverebbe «sostegno in alcuna plausibile argomentazione esplicativa».

Nel merito, la difesa piemontese rileva che i LEP dovrebbero ritenersi «concettualmente distinti dal c.d. “nucleo essenziale” dei diritti fondamentali»: questo sarebbe indisponibile per il legislatore, sia statale che regionale, mentre i LEP potrebbero essere fissati dal primo a una soglia più alta di quella del nucleo essenziale del relativo diritto, individuata tramite una scelta politica. Conseguentemente, sul piano delle risorse, quelle destinate a finanziare il nucleo essenziale dei diritti fondamentali sarebbero incompressibili, mentre quelle volte a finanziare i LEP sarebbero però sempre rideterminabili, al rialzo come al ribasso. Dunque, la legge statale potrebbe individuare per i diritti una soglia di tutela diversa e ulteriore rispetto al nucleo essenziale, fissando i relativi LEP, ma potrebbe «anche non farlo, o farlo solo per alcuni». Inoltre, per la Regione apparirebbe *ictu oculi* l'estraneità ai LEP di alcune materie elencate nell'art. 116, terzo comma, Cost., come, ad esempio, «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni», «commercio con l'estero», o «coordinamento della finanza pubblica». Ancora, la questione relativa all'art. 120 Cost. sarebbe non fondata, poiché l'utilizzo dei poteri sostitutivi straordinari del Governo non sarebbe imposto per la garanzia di livelli di tutela di diritti che, a loro volta, non risultino costituzionalmente necessari.

Quanto, poi, alle questioni promosse per violazione del principio di leale collaborazione, il Piemonte ne deduce la non fondatezza perché, secondo la giurisprudenza di questa Corte, nel caso di «forte incidenza» delle norme legislative statali sulle competenze regionali, la previsione di una intesa con le regioni non sarebbe costituzionalmente imposta, ben potendosi individuare altri e meno penetranti strumenti di collaborazione che risultino adeguati, di volta in volta, a garantire il ragionevole equilibrio di tutte le istanze coinvolte. Anche la richiesta di intestare in capo alla Conferenza un intervento collaborativo più incisivo delle “raccomandazioni” di monitoraggio sarebbe priva di fondamento, poiché in tale sede non si esplicherebbe una funzione decisoria, espressione di discrezionalità amministrativa, ma «una funzione lato sensu meramente certatoria».

7.4.- Quanto al quarto motivo di ricorso (delega “in bianco”), la Regione Piemonte osserva che la legge impugnata rinvia espressamente, quanto ai criteri direttivi della delega legislativa, all'art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge n. 197 del 2022, ove si reperirebbero vari precetti aventi il ruolo di principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega. Sul piano procedimentale, la Regione Piemonte richiama i commi 792 e seguenti, che prevedono l'istituzione di una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di determinare i LEP sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Sul piano sostanziale, il comma 791 conterrebbe norme in grado di svolgere adeguatamente il ruolo di principi e criteri direttivi.

Manifestamente infondata apparirebbe altresì la questione relativa all'art. 3, comma 7 (aggiornamento dei LEP con d.P.C.m.), in riferimento all'art. 23 Cost.: i d.P.C.m. sarebbero volti non già a imporre prestazioni personali o patrimoniali, ma a definire (o, meglio, a ri-definire) le prestazioni pubbliche oggetto di diritti soggettivi degli individui. La norma costituzionale invocata, dunque, difetterebbe della necessaria pertinenza rispetto alla censura prospettata.



7.5.- In relazione al quinto motivo di ricorso, la Regione Piemonte osserva che le prescrizioni della legge impugnata, relative alle risorse finanziarie, sarebbero senz'altro vincolanti per lo Stato e le regioni nella predisposizione dell'intesa ex art. 116, terzo comma, Cost. Dunque, qualora un'intesa determinasse maggiori oneri per la finanza pubblica, o non garantisse l'invarianza finanziaria delle regioni "non differenziate", o facesse venir meno la disponibilità di risorse per il fondo perequativo o per gli interventi speciali di cui all'art. 119, terzo, quinto e sesto comma, Cost., le regioni interessate potrebbero far valere in giudizio tali difformità rispetto ai precetti legislativi dei quali in questa sede si discute. L'art. 9, comma 1 (clausola di invarianza finanziaria), avrebbe il consueto significato in relazione all'applicazione della legge n. 86 del 2024, dalla quale non deriverebbe alcun onere, mentre con riguardo alle future intese la norma impugnata assumerebbe «pieno e preciso carattere precettivo: nel senso di rendere senz'altro illegittime quelle intese dalla cui attuazione possano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». Una "legge di differenziazione" che intervenisse, comunque, a valle di una intesa non annullata, potrebbe disporre tali oneri aggiuntivi, ovviamente assicurandone la relativa copertura. Viceversa, nel caso in cui la "legge di differenziazione" pregiudicasse l'invarianza finanziaria delle altre regioni, tale legge sarebbe incostituzionale, per violazione dell'art. 119 Cost. Secondo la Regione Piemonte, non si comprenderebbe la doglianza perché, se la Puglia «è così certa della concreta impossibilità che siano soddisfatte tutte le condizioni» poste dalla legge, comprese quelle volte a ribadire i precetti dell'art. 119 Cost., «sono proprio le censurate disposizioni della legge n. 86/2024 che la garantiscono al massimo, determinando la illegittimità dell'intesa il cui contenuto fosse contrario alle stesse».

Sarebbe non fondata anche la questione relativa all'esclusione dei tributi propri dalle fonti di finanziamento delle funzioni oggetto di devoluzione. Secondo la Regione, l'art. 119 Cost. include le compartecipazioni tra le fonti "ordinarie" di finanziamento delle funzioni delle autonomie territoriali, senza indicare una qualche forma di preferenza per i tributi e le entrate proprie.

7.6.- Quanto al sesto motivo di ricorso (finanziamento LEP), esso sarebbe non fondato poiché le norme impugnate sarebbero inequivoche nell'escludere la realizzabilità di processi di differenziazione nel caso in cui la determinazione dei LEP conduca a ravvisare la necessità di nuove risorse, fintanto che tali risorse non vengano reperite. Ciò risulta dall'art. 4, comma 1, della legge impugnata, norma che il successivo art. 9, comma 2, tiene espressamente ferma.

7.7.- Il settimo motivo di ricorso (concorso agli obiettivi di finanza pubblica) sarebbe non fondato per interpretazione palesemente erronea della disposizione impugnata, che si limiterebbe, in realtà, a ribadire l'esistente regime di concorso anche per le regioni "differenziate".

7.8.- Quanto all'ottavo motivo di ricorso (ruolo della Conferenza), esso sarebbe inammissibile per contraddittorietà rispetto al primo motivo: mentre con questo si afferma l'autosufficienza dell'art. 116, terzo comma, Cost., con l'ottavo motivo di ricorso si affermerebbe la necessaria acquisizione di una intesa della Conferenza unificata, sostanzialmente, in ciascuno dei passaggi rilevanti del procedimento. Inoltre, il motivo in esame sarebbe anche intrinsecamente contraddittorio perché la ricorrente, da un lato, affermerebbe la necessità che le regioni estranee al processo di differenziazione, così come tutti gli enti locali della Repubblica, siano «sentiti» nell'ambito del relativo procedimento e, dall'altro lato, invocherebbe un'intesa nella sede della Conferenza unificata. Di qui un'ulteriore ragione di inammissibilità delle questioni.

Nel merito, il motivo sarebbe non fondato perché l'art. 116, terzo comma, Cost. recherebbe una definizione esauritiva del procedimento (costituzionalmente) necessario per attuare il regionalismo differenziato: in tale procedimento non sarebbe riconosciuto alcun ruolo collaborativo alle altre regioni e agli enti locali. Del resto, anche nel vigente procedimento di adozione degli statuti speciali, sarebbero previste (solo) forme deboli di collaborazione, per di più esclusivamente con le singole regioni o province autonome interessate. Dunque, le norme impugnate avrebbero previsto una interlocuzione collaborativa con la Conferenza unificata solo per valutazioni di opportunità, non essendo in alcun modo vincolate in tal senso dalle norme costituzionali attualmente vigenti.

7.9.- Quanto al nono motivo di ricorso (poteri del Presidente del Consiglio dei ministri), secondo la Regione Piemonte, il fatto che la Costituzione non preveda un ruolo specifico del Presidente del Consiglio dei ministri non implicherebbe una preclusione a che tale ruolo possa essere riconosciuto dalla legge ordinaria. La legge n. 86 del 2024, a ben vedere, sarebbe attuativa dell'art. 95, primo comma, Cost.

Quanto all'asserita indeterminatezza delle disposizioni legislative in esame, la Regione rileva che «lo svolgimento del negoziato, in vista della stipula di una eventuale intesa, non può che essere affidato allo svolgimento della funzione di indirizzo politico del Governo, che ovviamente soffrirebbe una qualunque pre-determinazione normativa eccessivamente dettagliata».

7.10.- Il decimo motivo di ricorso (cessazione di efficacia delle leggi statali) sarebbe non fondato perché, se una legge ex art. 116, terzo comma, Cost. determinasse l'abrogazione di norme costituzionalmente necessarie o indispensabili per rispettare i vincoli europei, essa sarebbe incostituzionale. La Regione rileva che il nostro ordinamento conosce la figura dell'abrogazione espressa «che nessuno ha mai ritenuto di considerare contrastante con la funzione costituzionale propria del giudice». Inoltre, «l'effetto di vincolo nei confronti delle successive norme legislative future [sarebbe] chiaramente insito nel meccanismo dell'art. 116, terzo comma, Cost.».



7.11.- L'undicesimo motivo di ricorso (atti di iniziativa già presentati) sarebbe non fondato, perché l'art. 11 prescriverebbe espressamente «l'applicazione integrale» della legge impugnata alle iniziative pregresse. In altri termini, afferma la difesa piemontese che di quelle iniziative regionali dovrà essere valutata la piena rispondenza ai precetti sostanziali e procedurali posti dalla legge n. 86 del 2024.

7.12.- Infine, anche il dodicesimo motivo di ricorso sarebbe non fondato per erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente. L'art. 2, comma 6, si limiterebbe a individuare nel Governo, tra tutti i titolari del potere di iniziativa legislativa, quello onerato del compito di dare seguito all'intesa stipulata ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. Ciò non varrebbe, però, a precludere la presentazione di una proposta di «legge di differenziazione» da parte degli altri titolari dell'iniziativa legislativa e, in particolare, del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 121 Cost. Inoltre, l'art. 116, terzo comma, Cost., menzionando l'iniziativa regionale, non intenderebbe l'iniziativa legislativa, ma quella politico-amministrativa; altrimenti, quest'ultima potrebbe essere presa anche dal Governo, il che sarebbe implausibile.

8.- Con atto depositato il 1° ottobre 2024, la Regione Piemonte è intervenuta anche nel giudizio promosso dalla Regione Toscana.

In primo luogo, la Regione eccepisce l'inammissibilità del ricorso in quanto non notificato ad essa, ai sensi dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm. Tutte le regioni sarebbero controinteressate o, almeno, quelle che avevano avviato le trattative con il Governo, dato il contenuto dell'art. 11 della legge impugnata.

La Regione argomenta, poi, la propria legittimazione all'intervento, ribadendo gli argomenti sopra esposti (punto 7).

8.1.- Quanto al primo motivo di ricorso (trasferimenti puntuali), la Regione ribadisce gli argomenti sopra esposti (punto 7.2.). In relazione alla censura riferita al principio di leale collaborazione (approvazione della legge n. 86 del 2024 senza consultazione delle regioni), la Regione Piemonte ne afferma la non fondatezza, sostenendo che quel principio non si applicherebbe al procedimento legislativo. Inoltre, nell'*iter* di approvazione della legge impugnata, non sarebbe mancato l'apporto collaborativo delle regioni.

8.2.- Quanto al secondo motivo di ricorso (ruolo marginale delle Camere), la Regione Piemonte ne eccepisce l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza del vizio denunciato (che attiene alle prerogative delle Camere) sulle competenze della ricorrente. Nel merito, si osserva che l'art. 116 Cost. richiede l'intervento parlamentare dopo la stipula dell'intesa: dunque, tale norma costituzionale non potrebbe essere violata dalla previsione (nell'art. 2, comma 5, dell'impugnata legge) di un coinvolgimento ritenuto insufficiente nella fase precedente l'intesa. Anche la censura dell'art. 2, comma 8, della legge n. 86 del 2024 sarebbe non fondata, perché tale disposizione dovrebbe essere interpretata nel senso di non prevedere una legge di mera approvazione finale dell'intesa: essa, invece, rinvierebbe all'ordinario procedimento legislativo.

8.3.- Quanto al terzo motivo di ricorso (mancato coinvolgimento della regione richiedente nella fase parlamentare), esso sarebbe non fondato per tre ragioni: in primis, perché il principio di leale collaborazione non si applicherebbe al procedimento legislativo; in secondo luogo, perché l'art. 116 Cost. avrebbe espressamente limitato il coinvolgimento della regione interessata alla stipula dell'intesa; infine, perché la legge ordinaria sarebbe inadeguata a disciplinare il procedimento legislativo; dunque, toccherebbe ai regolamenti parlamentari «procedere nel senso indicato [...] dalla odierna ricorrente» (la Regione Piemonte ricorda l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001).

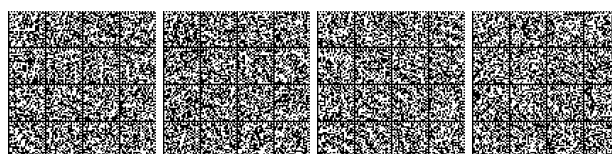
8.4.- Quanto alla non fondatezza del quarto motivo di ricorso (iniziativa legislativa del Governo), la Regione ribadisce gli argomenti sopra esposti (punto 7.12.).

8.5.- Anche il quinto motivo di ricorso (delega in bianco) sarebbe non fondato, per le ragioni già esposte nel punto 7.4.

8.6.- Quanto al sesto motivo di ricorso (determinazione dei LEP e mero parere della Conferenza), la Regione ribadisce gli argomenti già esposti nel punto 7.3.

8.7.- Quanto al settimo motivo di ricorso (aggiornamento dei LEP con d.P.C.m.), esso sarebbe non fondato perché l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. non contemplerebbe una riserva di legge in materia. Inoltre, si rileva che i d.P.C.m. dovranno attenersi ai criteri direttivi fissati per la prima determinazione dei LEP. Sulla non pertinenza dell'art. 23 Cost., la Regione ribadisce gli argomenti già esposti nel punto 7.4.

8.8.- L'ottavo motivo di ricorso (garanzia dei LEP) sarebbe non fondato perché la riforma del Titolo V avrebbe predisposto dei congegni per assicurare effettività ai LEP ma tali congegni non avrebbero a che fare con l'art. 116 Cost. quanto, piuttosto, con l'art. 119, terzo e quarto comma, Cost. e con il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.



8.9.- Quanto al nono motivo di ricorso (compartecipazioni), la Regione osserva che, nel caso la regione richiedente abbia una ridotta capacità fiscale, la legge di differenziazione dovrà prevedere una compartecipazione più favorevole, in attuazione dell'art. 119, quarto comma, Cost. La Regione riprende poi gli argomenti esposti nel punto 7.5.

8.10.- Il decimo motivo di ricorso sarebbe non fondato perché l'art. 10, comma 2, della legge n. 86 del 2024, stabilendo che, in caso di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., «trova comunque applicazione» l'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, avrebbe lo scopo di far venir meno la sospensione del fondo perequativo nel caso di approvazione di una legge di differenziazione.

8.11.- L'undicesimo motivo di ricorso sarebbe non fondato per le ragioni già esposte nel punto 7.11.

8.12.- Il dodicesimo motivo di ricorso (PNRR) sarebbe privo di autonomia, perché la ricorrente afferma che la legge impugnata metterebbe a rischio la coesione territoriale del Paese rinviando ai precedenti motivi. Inoltre, l'eventuale inattuazione del federalismo fiscale oltre il primo trimestre del 2026 non dipenderebbe dalla legge impugnata. Infine, il contrasto con la decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea n. 2021/168 sarebbe una mera petizione di principio. Il motivo, dunque, sarebbe inammissibile, prima che non fondato.

9.- Con atto depositato il 7 ottobre 2024, la Regione Piemonte è intervenuta anche nel giudizio promosso dalla Regione autonoma Sardegna.

La Regione si sofferma, innanzi tutto, sulla propria posizione processuale, ribadendo argomenti già esposti (punto 7).

9.1.- Venendo ai singoli motivi di ricorso, il primo (preclusione di una legge quadro) sarebbe non fondato «per una evidente erroneità del presupposto interpretativo». L'intento della legge impugnata sarebbe solo quello di regolare le attività rivolte alla definizione dell'intesa, «senza pregiudizio alcuno per le scelte che successivamente la legge rinforzata vorrà compiere». Non si potrebbe negare la «sussistenza di una piena competenza delle Camere, con legge ordinaria, a disciplinare la formazione della volontà dello Stato - con particolare riguardo alla posizione del Governo - in riferimento alla stipula di intese di cui lo Stato stesso è parte necessaria». Inoltre, sarebbe contraddittorio qualificare la legge di differenziazione come legge superiore e affermare che i rapporti di tale fonte con la legge ordinaria sarebbero regolati dal principio di competenza.

9.2.- Quanto alla non fondatezza del secondo motivo (iniziativa legislativa del Governo), la Regione ribadisce gli argomenti sopra esposti (punto 7.12.).

9.3.- Il terzo motivo di ricorso (legge statutaria regionale) sarebbe non fondato perché gli oggetti che l'art. 2, commi 1 e 5, della legge impugnata, rinvia alla disciplina della legge statutaria, riguarderebbero «il ruolo che ciascuno degli organi regionali dovrà/potrà assumere con riguardo alla deliberazione dell'atto di iniziativa e della successiva ed eventuale adesione all'intesa», cioè riguarderebbero la forma di governo della Regione: dunque, il rinvio all'autonomia statutaria regionale non sarebbe illegittimo.

9.4.- Il quarto motivo di ricorso (iniziativa dell'esecutivo regionale) sarebbe inammissibile perché basato su «una prospettazione meramente eventuale e ipotetica»; se del caso, il vizio riguarderebbe la futura fonte statutaria, non la norma statale impugnata. Comunque, la questione sarebbe non fondata: al Presidente della regione, quale suo rappresentante, spetta manifestare all'esterno la volontà della regione relativa all'intesa; quanto alla formazione di tale volontà, l'art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 86 del 2024 si limiterebbe «a riconoscere un dato normativo già presente nella realtà costituzionale vigente», cioè che «le deliberazioni interne alla Regione circa gli atti di iniziativa e l'adesione agli schemi di intesa ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., attengono ai rapporti tra gli organi regionali, e quindi alla forma di governo, non potendo dunque che essere disciplinate da atti regionali di espressione ed esercizio dell'autonomia statutaria».

9.5.- In relazione ai motivi concernenti il ruolo della Conferenza unificata (o della Conferenza Stato-regioni), la Regione Piemonte rileva che l'assunto alla loro base sarebbe contraddittorio rispetto alla tesi secondo cui l'art. 116, terzo comma, Cost. sarebbe autosufficiente ed esaustivo; inoltre, i motivi si tradurrebbero in una contestazione della stessa norma costituzionale e sarebbero non fondati, perché la leale collaborazione non si applica al procedimento legislativo. Infine, il procedimento di revisione degli statuti speciali confermerebbe che non è in alcun modo necessaria la collaborazione - debole o forte che sia - di altri enti territoriali, oltre a quelli direttamente interessati nei procedimenti speciali volti a riconoscere, alle Regioni, forme e condizioni particolari di autonomia. Con particolare riguardo alla decisione del Presidente del Consiglio dei ministri di circoscrivere il negoziato, si tratterebbe di una fase preliminare e, dunque, non si vedrebbe «su quale oggetto "definito" potrebbe mai esprimersi l'eventuale apporto partecipativo/deliberativo auspicato dalla ricorrente».

9.6.- Il decimo motivo (approvazione parlamentare unilaterale) sarebbe non fondato perché, «se sono le norme costituzionali [...] a richiedere implicitamente l'utilizzazione degli strumenti collaborativi de quibus, in tal senso



sarà necessario operare ove si verifichino le condizioni prefigurate dalla ricorrente, senza che sia necessaria alcuna dichiarazione di illegittimità costituzionale della presunta “lacuna” asseritamente rinvenibile nella legge n. 86/2024, poiché tale esito non è per nulla impedito dalle disposizioni legislative qui contestate»; se, invece, quegli strumenti non sono costituzionalmente necessari (come ritiene la Regione Piemonte), allora la loro mancata previsione non è illegittima.

9.7.- L’undicesimo motivo di ricorso (trasferimenti puntuali) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 7.2.). Inoltre, si osserva che la legge n. 86 del 2024 non sarebbe la sede adatta per predisporre «strumenti in grado di contrastare gli effetti negativi dell’insularità»; quanto alla possibilità, per le regioni differenziate, di avere più competenze delle regioni speciali, la Regione Piemonte obietta che la legge impugnata è applicabile anche alle seconde.

9.8.- Il dodicesimo motivo di ricorso (delega “in bianco”) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 7.4.). Inoltre, la tesi secondo cui il vero oggetto dell’art. 3 non sarebbe costituito dalla definizione dei LEP, dal momento che questi ultimi, in realtà, sarebbero comunque destinati a essere fissati - a tutt’oggi - tramite d.P.C.m., sarebbe non fondata: l’art. 3 disporrebbe in contrasto con i commi 795 e 796 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022, prevedendo che i LEP siano adottati non con d.P.C.m., ma con «uno o più decreti legislativi», «producendosi così un chiaro effetto di abrogazione tacita per incompatibilità in danno dei menzionati commi». La tesi secondo cui l’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. porrebbe una riserva di legge sarebbe non fondata, perché il successivo sesto comma della medesima disposizione costituzionale espliciterebbe «con chiarezza la possibilità (anche) per le fonti regolamentari di intervenire sul punto, ossia nella determinazione» dei LEP. Infine, quanto all’aggiornamento dei LEP effettuato con d.P.C.m., sulla base dell’art. 3, comma 7, della legge impugnata sarebbe «evidente che tale operazione dovrà avvenire conformemente ai principi e criteri direttivi individuati per l’esercizio della delega legislativa rivolta alla loro “prima” determinazione».

9.9.- Quanto al tredicesimo motivo di ricorso (ruolo della Commissione paritetica), la Regione Piemonte osserva che, «ove si ritenga che in base alla c.d. “clausola di maggior favore” anche le autonomie speciali debbano [...] poter accedere all’istituto del regionalismo differenziato, le stesse non potranno pretendere di “ibridare” tale istituto con la disciplina statutaria». Ove lo si applichi a una regione speciale, quest’ultima non potrebbe invocare l’applicazione di alcun istituto statutario. Peraltro, la regione speciale resterebbe libera di scegliere fra due differenti strade, per ottenere funzioni ulteriori: o l’utilizzo delle norme di attuazione ovvero la strada della “legge di differenziazione”; ma, ovviamente, «in questo secondo caso le modalità di trasferimento delle funzioni non potranno che essere definite da tale legge».

9.10.- Il quattordicesimo motivo di ricorso (monitoraggio e Conferenza unificata) sarebbe, in primo luogo, inammissibile per «contraddittorietà tra la parte del petitum e quella della motivazione», perché la ricorrente chiederebbe un accoglimento secco. Nel merito, la censura sarebbe non fondata perché il monitoraggio «non potrà che essere affidato a istituzioni che incorporano il medesimo approccio collaborativo già realizzatosi nella fase genetica della predetta differenziazione». Sarebbe poi «sorprendente che sia proprio una Regione speciale come la Sardegna a lamentare l’in-costituzionalità di un “rapporto singolo con lo Stato” da parte di altre Regioni».

9.11.- Il quindicesimo motivo di ricorso sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 7.3.).

9.12.- Quanto al sedicesimo motivo di ricorso (criterio della spesa storica nelle materie “no-LEP”), la Regione Piemonte ritiene non chiaro perché la ricorrente ritiene che il trasferimento delle risorse nelle materie “no-LEP” potrebbe avvenire sulla base del criterio della spesa storica. Se la ragione sta nell’inciso «nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente» (art. 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024), l’equivoco sarebbe evidente, perché la «legislazione vigente» cui si rinvia non sarebbe «quella che è adesso vigente, ma quella che lo sarà al momento del trasferimento, la quale ben potrebbe contemplare l’abbandono del criterio della spesa storica». Inoltre, si osserva che l’art. 8, comma 2, della legge impugnata evita il rischio che le regioni differenziate trattengano le eventuali eccedenze di gettito finanziario, perché le variazioni di aliquota ivi previste «non solo possono, ma devono essere disposte anche verso il basso, nel caso in cui la ricognizione dell’allineamento abbia evidenziato l’eccedenza del gettito dei tributi compartecipati rispetto ai fabbisogni di spesa».

9.13.- Il diciassettesimo motivo di ricorso (compartecipazioni e invarianza finanziaria) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 7.5.).

9.14.- Il diciottesimo motivo di ricorso (finanziamento e ruolo della Commissione paritetica) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 9.9.).

9.15.- Il diciannovesimo motivo di ricorso (compartecipazioni) sarebbe non fondato perché l’art. 5, comma 2, della legge n. 86 del 2024 richiederebbe che «al finanziamento si provveda tramite lo strumento della compartecipazione: ma tale strumento dovrà essere calibrato di volta in volta in modo adeguato da garantire, in valore assoluto, una quantità sufficiente di risorse a ciascuna Regione per lo svolgimento delle funzioni attribuite, anche diversificando le aliquote di compartecipazione ovvero i tributi coinvolti».



9.16.- Il ventesimo motivo di ricorso (concorso agli obiettivi finanziari) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 7.7.).

9.17.- Il ventunesimo motivo di ricorso (fondo perequativo) sarebbe, in primis, inammissibile perché la ricorrente contesterebbe non tanto l'art. 10, comma 2, della legge impugnata «quanto lo stesso art. 15 del d.lgs. n. 68/2011 cui ess[o] fa esplicito rinvio».

Nel merito, non sarebbe esatto che il fondo è destinato a tutte le regioni. Scopo ultimo del fondo perequativo sarebbe quello di garantire a ciascuna regione la possibilità di finanziare le spese individuate dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011. In concreto, «potranno e dovranno beneficiare del fondo solo le Regioni che con le ordinarie fonti di finanziamento non riescono a raggiungere tale obiettivo». Un equivoco interpretativo riguarderebbe anche il supposto vincolo di destinazione, «dal momento che la disposizione non fa altro che richiamare la milestone del PNRR consistente proprio nel completamento dell'attuazione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. e alla legge n. 42/2009, della quale alcune delle previsioni più qualificanti (tra cui [...] proprio quella concernente il fondo perequativo) vedono la propria efficacia sospesa fino all'anno 2027».

9.18.- Infine, quanto al ventiduesimo motivo di ricorso (applicazione della legge n. 86 del 2024 alle regioni speciali), la Regione Piemonte ribadisce gli argomenti già esposti nel punto 9.9.

10.- Con atto depositato l'8 ottobre 2024, la Regione Piemonte è intervenuta anche nel giudizio promosso dalla Regione Campania.

In primo luogo, quest'ultima eccepisce l'inammissibilità del ricorso in quanto non notificato ad essa, ai sensi dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm. Tutte le regioni sarebbero controinteressate, o almeno quelle che avevano avviato le trattative con il Governo, dato il contenuto dell'art. 11 della legge impugnata.

La Regione Campania argomenta, poi, la propria legittimazione all'intervento, ribadendo gli argomenti sopra esposti (punto 7).

10.1.- Quanto al primo e secondo motivo di ricorso (trasferimenti puntuali ed eliminazione della potestà concorrente), la Regione Campania eccepisce l'inammissibilità sia del motivo relativo all'intera legge, per assenza di motivazione, sia di quello relativo alle singole disposizioni, per assenza di motivazione sulla ridondanza.

Nel merito, ribadisce gli argomenti sopra esposti (punto 7.2.).

10.2.- Quanto al terzo motivo di ricorso (materie "no-LEP"), la Regione Piemonte ribadisce gli argomenti sopra esposti (punto 7.3.).

10.3.- Quanto al quarto motivo di ricorso (garanzia dei LEP), la Regione Piemonte ribadisce gli argomenti sopra esposti (punto 8.8.).

10.4.- In relazione al quinto e sesto motivo di ricorso (compartecipazioni), la Regione eccepisce l'inammissibilità sia del motivo relativo all'intera legge, per assenza di motivazione, sia di quello relativo alle singole disposizioni, per assenza di motivazione sulla ridondanza.

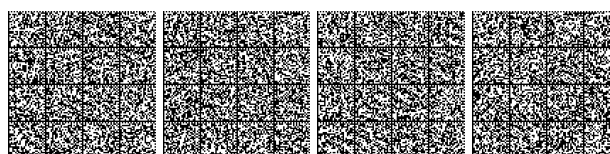
Nel merito, ribadisce argomenti già esposti (punti 7.5., 9.15. e 9.12.). Inoltre, osserva che il potere sostitutivo straordinario dello Stato potrebbe essere esercitato in caso di "stallo" del meccanismo di cui all'art. 8, comma 2, della legge impugnata (ove ne ricorrano in concreto i presupposti).

10.5.- In relazione al settimo motivo di ricorso (fondo perequativo), la Regione Piemonte ribadisce gli argomenti sopra esposti (punto 8.10.).

10.6.- In relazione all'ottavo motivo di ricorso (delega "in bianco"), la Regione Piemonte ribadisce gli argomenti sopra esposti (punto 7.4.). Inoltre, eccepisce l'inammissibilità delle questioni relative agli artt. 116, terzo comma, e 119 Cost. per insufficienza di motivazione. Ancora, la tesi secondo cui l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. porrebbe una riserva di legge sarebbe non fondata, perché il successivo sesto comma della medesima disposizione costituzionale espliciterebbe «con chiarezza la possibilità (anche) per le fonti regolamentari di intervenire sul punto, ossia nella determinazione» dei LEP.

10.7.- In relazione al nono motivo di ricorso (aggiornamento dei LEP con d.P.C.m.), la Regione Piemonte ribadisce gli argomenti sopra esposti (punti 7.4. e 8.7.). Inoltre, osserva che l'art. 113 Cost. richiede una previa norma, non necessariamente di rango legislativo, e che «il meccanismo di una disciplina affidata in prima determinazione alla fonte legislativa e poi alla fonte regolamentare per i successivi aggiornamenti» corrisponderebbe «a un istituto assolutamente consolidato e praticato, [...] notoriamente qualificato come "delegificazione"».

10.8.- In relazione al decimo motivo di ricorso (PNRR), la Regione Piemonte ribadisce gli argomenti sopra esposti (punto 8.12.).



10.9.- L'undicesimo motivo di ricorso (legge di mera approvazione) sarebbe inammissibile e non fondato per le ragioni già esposte (punto 8.2.).

10.10.- Il dodicesimo motivo di ricorso (mancato coinvolgimento della regione richiedente nella fase parlamentare) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 8.3.).

10.11.- Il tredicesimo motivo di ricorso (iniziativa legislativa del Governo) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 7.12.).

10.12.- Il quattordicesimo motivo di ricorso (ruolo marginale della Conferenza unificata) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punti 7.3. e 9.5.).

10.13.- Il quindicesimo motivo di ricorso (iniziative pregresse) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 7.11.).

11.- La Regione Veneto ha depositato in termini «memoria di costituzione e/o atto di intervento» nel giudizio promosso dalla Regione Puglia, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o non fondato.

Quanto all'ammissibilità, si osserva che la Regione Veneto «avrebbe, in ogni caso, titolo per intervenire nell'odierno giudizio, se non altro a motivo di ciò che dispone l'art. 11, 1° co., della legge impugnata n. 86/2024».

La Regione Veneto rileva che «quel che viene richiesto non ha nulla di concreto e di operativo: quindi, di azionabile dinanzi al Giudice delle leggi», e ciò sarebbe confermato dal fatto che la Regione Puglia «prospetta soluzioni alternative», impugnando o l'intera legge n. 86 del 2024 o alcune disposizioni o lo stesso art. 116, terzo comma, Cost. Ciò accadrebbe perché «manca una qualunque legge statale di approvazione di un'intesa»: secondo la Regione Veneto, «è in quell'occasione che emergerà un'eventuale lesione concreta di una attribuzione regionale».

Inoltre, «le contestazioni prospettate a proposito delle sperequazioni finanziarie esistenti, proprio perché esistenti, [andrebbero] addebitate alla normativa vigente», che in diverse disposizioni (citata dalla Regione Veneto) accoglierebbe il principio di territorialità delle entrate regionali.

Ancora, secondo la Regione Veneto la legge n. 86 del 2024 sarebbe «stata concepita per risolvere problemi specifici, riguardanti talune determinate Regioni, le quali, nel formulare le rispettive richieste, avranno cura di rendere palesi le ragioni giustificative delle proprie istanze». Infine, si osserva che «la legge impugnata ha dato un concreto avvio al procedimento di attuazione dell'art. 117, 2° co., lett. m), invertendo la prassi di un'inerzia invincibile».

11.1.- La Regione Veneto è intervenuta, con atto depositato il 26 settembre 2024, nel giudizio promosso dalla Regione Toscana. Essa rileva, in primo luogo, che le censure sarebbero ipotetiche o alternative, mentre dovrebbero essere formulate in termini precisi.

Inoltre, l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. dovrebbe essere circoscritta a casi particolari, giustificati da specifiche ragioni oggettive.

Il ricorso sarebbe contraddittorio perché, da un lato, si auspica l'introduzione dei LEP ma, dall'altro, «se ne invoca la rimozione».

La censura relativa all'emarginazione delle Camere dovrebbe tener conto degli sviluppi della forma di governo parlamentare e della necessità di agire. Comunque, le Camere avrebbero il potere di interdizione finale, senza essere vincolate dalla legge impugnata. Per avere il loro consenso, il Governo dovrebbe trattare anche con le opposizioni.

Quanto alla delega per la determinazione dei LEP, il concetto sarebbe molto complesso e, dunque, la legge non avrebbe potuto fissare criteri direttivi «tradizionali». La garanzia risiederebbe nel coinvolgimento degli organismi tecnici. Il CLEP avrebbe proposto di distinguere «materie LEP» da quelle «no-LEP». La procedura delineata non riguarderebbe, in realtà, la creazione di nuovi LEP, ma la ricognizione dei LEP già previsti.

Quanto ai profili finanziari, la Regione Veneto rileva che il criterio di territorialità è insito nella Costituzione, che il ricorso al criterio della spesa storica sarebbe inevitabile e che le lesioni delle finanze delle altre regioni sarebbero evitate dalla clausola di invarianza finanziaria.

11.2.- La Regione Veneto è intervenuta, con atto depositato il 1° ottobre 2024, nel giudizio promosso dalla Regione autonoma Sardegna.

Essa osserva che le censure sarebbero, allo stato, ipotetiche, dovendosi attendere le future intese, e che la legge impugnata non sarebbe idonea ad incidere sul contenuto della futura legge rinforzata. Il ricorso sarebbe dunque inammissibile perché «aggredisce un atto privo di effetti e privo di causa».

La tesi secondo cui l'iniziativa della legge rinforzata spetterebbe alle regioni sarebbe non fondata, sia in astratto che in concreto.



La Regione Veneto afferma, poi, «l'obiettivo estraneità» della Sardegna «rispetto al procedimento di attuazione dell'art. 116, 3° co., Cost.». Il primo e il terzo comma dell'art. 116 Cost. non dovrebbero intrecciarsi, «pena lo stravolgimento del sistema».

Quanto alla censura secondo la quale il dominus del procedimento sarebbe il Governo, la Regione Veneto rileva che si farebbe valere un «inconcludente assemblearismo» e che ci si preoccuperebbe di dare voce alle altre regioni, cioè a quelle «interessate al puro e semplice fallimento della procedura».

In relazione ai temuti rischi per l'unità giuridica ed economica, la Regione Veneto osserva che il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. metterebbe al riparo da ogni contestazione la legge impugnata. Immaginare trasferimenti indiscriminati di funzioni sarebbe irrealistico: il confronto «avverrà materia per materia».

Quanto ai LEP, solo ora si starebbe facendo qualcosa di concreto. Ogni materia avrebbe propri tratti distintivi, per cui i criteri direttivi potrebbero essere solo organizzativi e procedurali e l'apporto tecnico assicurerebbe imparzialità nella loro determinazione. La distinzione fra «materie-LEP» e materie «no-LEP» sarebbe stata effettuata dal CLEP utilizzando apporti tecnici.

La clausola di invarianza finanziaria sarebbe cogente e le osservazioni delle istituzioni economiche non sarebbero attendibili.

11.3.- La Regione Veneto è intervenuta, con atto depositato il 3 ottobre 2024, nel giudizio promosso dalla Regione Campania.

In primo luogo, la Regione Veneto solleva dubbi sui danni temuti dalla ricorrente, vista la clausola di invarianza finanziaria. Inoltre, si ritiene «escluso che possano essere devolute «materie o ambiti di materie», oltretutto senza «alcuna motivazione»», e si osserva che «la legge n. 86/2024 non è in grado di porre alcun vincolo a carico del legislatore futuro». Il ricorso si fonderebbe su «supposizioni, come tali inidonee a incardinare un giudizio di legittimità costituzionale in via principale ammissibile».

Quanto ai LEP, si osserva che possono essere di vario tipo e non riguardano tutte le materie. La ricorrente chiederebbe di eliminare le prime norme che hanno dato avvio al procedimento di determinazione dei LEP, al fine di attuare il principio di eguaglianza. Inoltre, i LEP non avrebbero «alcun nesso con l'autonomia differenziata».

Quanto al finanziamento, la Regione Veneto rileva che «il riferimento al territorio è nel testo della Costituzione, a sua volta ripreso dalle norme statali, che danno ad esso attuazione». Inoltre, le compartecipazioni potrebbero avere un ruolo importante nel realizzare la perequazione finanziaria tra diversi livelli di governo, attraverso la modulazione delle aliquote di compartecipazione, cui provvederà il legislatore futuro.

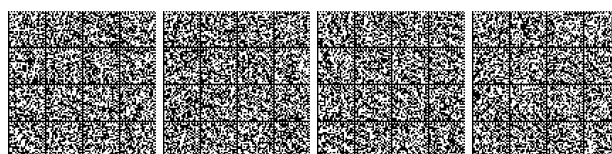
12.- La Regione Lombardia ha depositato in termini «memoria di costituzione e in via subordinata atto di intervento ad opponendum» nel giudizio promosso dalla Regione Puglia, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o non fondato.

La Regione Lombardia precisa di costituirsi in giudizio «quale parte in causa», in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolgerebbe «esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa».

Rileva, poi, che la legge impugnata sarebbe «il punto di partenza e non quello di arrivo», poiché «saranno necessari ulteriori interventi legislativi [...] nonché apposite intese» e all'interno «di questi ulteriori passaggi vi sarà spazio per molteplici considerazioni anche di carattere socio economico». Dunque, le censure formulate sarebbero pretestuose e apodittiche perché la ricorrente non spiegherebbe le ragioni del preteso vulnus.

12.1.- Nel merito, il primo motivo di ricorso (preclusione di una legge quadro) sarebbe non fondato perché, «ove lo ritenga necessario o comunque utile, il Legislatore [potrebbe] intervenire [...] anche in assenza di una specifica ed espressa previsione costituzionale in tal senso». Ciò deriverebbe dal «carattere generale della funzione legislativa, che abilita il Legislatore a intervenire con legge su qualsiasi ambito materiale, fatta eccezione per quelli che disposizioni costituzionali riservano in modo tassativo ad altre fonti».

12.2.- Il secondo motivo di ricorso (trasferimenti puntuali) sarebbe non fondato, perché la devoluzione di ulteriori competenze avverrebbe «in modo selettivo, con l'individuazione di specifiche aree e settori, attraverso negoziazioni dettagliate con lo Stato»; il trasferimento non sarebbe ««automatico», ma richiederebbe «una valutazione condivisa che tenga conto della capacità amministrativa e della situazione socioeconomica della Regione richiedente». Siffatto processo garantirebbe che «l'autonomia non sia concessa in modo indiscriminato, ma in modo ponderato». L'art. 116, terzo comma, Cost. si baserebbe sul principio di sussidiarietà, cioè mirerebbe a trasferire «competenze solo quando e dove la Regione sia in grado di gestirle adeguatamente». Esso si riferirebbe «a situazioni particolari, che giustificano dunque particolari condizioni di autonomia».



12.3.- Quanto al terzo motivo di ricorso (materie “no-LEP”), le materie escluse dall’art. 3, comma 3, della legge impugnata riguarderebbero per lo più «funzioni regolatorie e di controllo», non implicherebbero «prestazioni in favore dei cittadini» e non sarebbero «associabili alla tutela dei diritti civili e sociali»; dunque, non contemplerebbero «spazi di autonomia legislativa e funzioni amministrative tali da esigere la determinazione di LEP». L’art. 116, terzo comma, Cost. non imporrebbe «alcun obbligo esplicito di definire i LEP per tutte le materie»; inoltre, il ruolo centrale dei LEP nelle relazioni finanziarie non risulterebbe dall’art. 119 Cost., ma dalla legge n. 42 del 2009 e dai successivi decreti attuativi, e non potrebbe «ammettersi che il processo di attuazione della norma costituzionale dipenda da condizioni di fattibilità rimesse all’esclusiva e discrezionale volontà del legislatore statale».

12.4.- Il quarto motivo di ricorso (delega “in bianco”) sarebbe inammissibile per difetto di motivazione sulla ridondanza. Sarebbe anche non fondato perché l’art. 3 della legge impugnata rinvia ai commi da 791 a 801-*bis* dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022. Secondo la Regione Lombardia, non si comprenderebbero «i criteri sulla base dei quali la delega in parola venga ritenuta carente» e, inoltre, «l’eventuale e denegata scarsità delle indicazioni nella legge in parola si potrà tradurre, al più, in una ridotta capacità dei decreti delegati di innovare alla legislazione vigente», non nella sua illegittimità. Nella prassi legislativa sarebbe «frequente che l’eventuale carenza nella legge di delega di norme sostanziali che valgono come principi e criteri direttivi [sia] spesso equilibrata dall’introduzione di norme procedurali». Nel caso di specie, i pareri delle Commissioni parlamentari concorrerebbero «a circoscrivere l’estensione del potere delegato».

Quanto all’art. 3, comma 7, della legge n. 86 del 2024 (aggiornamento dei LEP con d.P.C.m.), la Regione Lombardia osserva che l’aggiornamento non sarebbe rimesso «alla discrezionalità del Governo», perché quest’ultimo sarebbe «vincolato ai decreti legislativi in precedenza emanati, oltre che al parere delle Commissioni parlamentari».

12.5.- In relazione al quinto motivo di ricorso (compartecipazioni), la Regione Lombardia nega che «dalla legge in esame, a fronte del conseguimento di maggiore autonomia in capo ad alcune regioni, deriverebbe una riduzione dell’autonomia delle altre», e anche che «la concessione di maggiori spazi di autonomia possa determinare l’erosione delle risorse che lo Stato impiega per le finalità indicate dall’art. 119, commi 3, 5, 6 Cost.» (si cita, a sostegno, l’art. 9, comma 3, della legge impugnata).

La censura relativa ai maggiori oneri che deriverebbero dalla legge sarebbe in primis inammissibile, perché la Regione Puglia dedurrebbe «contributi [...] meramente economico-finanziari» e non «profili di illegittimità costituzionale», sindacabili da questa Corte; inoltre, la ricorrente si sarebbe limitata ad asserire la violazione dell’art. 81 Cost., senza specificare i parametri e argomentare le ragioni.

Comunque, la Regione Lombardia osserva che il rischio che dall’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. possano derivare maggiori oneri per il bilancio pubblico non sarebbe stato trascurato: in base all’art. 4, comma 1, della legge impugnata, qualora si verificasse detta ipotesi, il trasferimento delle funzioni potrà avvenire solo dopo l’entrata in vigore dei decreti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie necessarie.

12.6.- Anche il sesto motivo di ricorso (finanziamento *LEP*) sarebbe non fondato. Si rileva che la stessa legge impugnata prevede l’aggiornamento dei LEP (art. 3, comma 7) e che, in base all’art. 10, comma 1, lo Stato «promuove l’esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle amministrazioni regionali e locali nell’esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni». Dunque, sarebbero rispettati sia l’art. 2 (principi personalista e solidarista) sia l’art. 3 (principio di eguaglianza) Cost.

La Regione osserva che la clausola di invarianza finanziaria «potrà essere riscontrata nel procedimento di attuazione delle singole intese ed è volta ad orientare le future attività negoziali nonché il futuro legislatore». Il risultato si potrebbe ottenere con l’operare congiunto delle disposizioni di spesa «con contestuali disposizioni di risparmio». In caso di maggiori oneri derivanti dalla determinazione dei LEP, sarebbero «pienamente applicabili all’esigenza di finanziamento di tali nuovi o maggiori oneri i meccanismi contemplati in via generale dall’art. 17 della legge n. 196/2009», in conformità all’art. 81 Cost.

Neanche l’art. 119 Cost. sarebbe violato, dato il contenuto dell’art. 9, comma 3, e dell’art. 10 della legge impugnata.

12.7.- Il settimo motivo di ricorso (concorso agli obiettivi finanziari) sarebbe in parte inammissibile, perché non sarebbe argomentata l’asserita violazione degli artt. 2 e 119 Cost. Esso sarebbe, comunque, non fondato, essendo «evidente che l’intento legislativo non sia quello di sottrarre le Regioni che hanno sottoscritto le intese con lo Stato dall’onere di contribuire alla finanza pubblica».

12.8.- Anche l’ottavo motivo di ricorso (ruolo della Conferenza unificata) sarebbe non fondato. Non vi sarebbe alcun obbligo costituzionale di trovare un’intesa in sede di Conferenza unificata, né di coinvolgerla durante il dibattito parlamentare. La Regione osserva che nella sede legislativa «non operano gli ordinari meccanismi procedurali della leale collaborazione».



12.9.- Quanto al nono motivo di ricorso (poteri del Presidente del Consiglio dei ministri), secondo la Regione Lombardia non potrebbe «ritenersi contrario all'art. 3 Cost. ogni enunciato normativo che presenti margini, più o meno ampi, di incertezza, essendo, invece, a tal fine, necessario l'utilizzo di espressioni il cui significato, nonostante ogni sforzo interpretativo, rimanga del tutto oscuro». Inoltre, gli artt. 1 e 2 della legge impugnata detterebbero i «criteri necessari per indirizzare l'attività del Presidente del Consiglio dei Ministri». Infine, l'art. 120 Cost. menziona anche la tutela dei LEP e a ciò farebbe riferimento l'art. 2, comma 2, della legge n. 86 del 2024, là dove si riferisce all'unità «di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie».

12.10.- Anche il decimo motivo di ricorso (cessazione di efficacia di leggi statali) sarebbe non fondato: la predisposizione di un elenco delle disposizioni statali che cessano di avere efficacia con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa assicurerebbe «chiarezza e certezza nell'applicazione del diritto, cercando di ovviare a quell'inevitabile conseguente abrogazione implicita [...] che, all'indomani dell'entrata in vigore delle intese in parola, si sarebbe inevitabilmente venuta a creare, destando dubbi sulla normativa applicabile». Sarebbe inoltre evidente «che le intese non potranno giungere fino al punto di agire sull'efficacia di norme statali attuative di obblighi sovranazionali o a contenuto costituzionalmente vincolato».

12.11.- L'undicesimo motivo di ricorso (iniziative pregresse) sarebbe ugualmente non fondato: l'art. 11 della legge impugnata intenderebbe «uniformare, per tutte le Regioni, il procedimento volto all'attribuzione» della maggiore autonomia, «proprio al fine di evitare disparità di trattamento». Le iniziative pregresse, «per giungere ad una positiva conclusione, dovranno [...] adeguarsi ai criteri e ai presupposti stabiliti dalla norma, anche con riferimento [ai] profili finanziari».

12.12.- Infine, anche il dodicesimo motivo di ricorso (iniziativa legislativa) sarebbe non fondato: la legge impugnata prevederebbe - in ossequio a quanto disposto dall'art. 116, terzo comma, Cost. - «un iter procedimentale fondato su un atto di iniziativa regionale, adottato nel pieno rispetto della relativa normativa, anche costituzionale».

13.- Con atto depositato il 29 settembre 2024, la Regione Lombardia è intervenuta ad opponendum nel giudizio promosso dalla Regione Toscana.

13.1.- Quanto al primo motivo di ricorso (trasferimenti puntuali), si osserva che, poiché è la regione interessata all'autonomia che avvia la procedura, «[l']interesse di ogni singola Regione punterà ex se a valorizzare ciò [che] la medesima sente peculiare per il proprio territorio»; dunque, «predeterminare con legge nazionale gli ambiti e le materie a cui ciascuna Regione potrebbe accedere per la richiesta di autonomia differenziata, significherebbe privare la Regione stessa di quelle sue peculiarità».

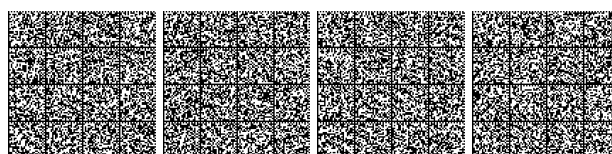
13.2.- Quanto al secondo motivo di ricorso (ruolo marginale delle Camere), il procedimento regolato dalla legge rivelerebbe l'assenza di una limitazione dei poteri del Parlamento. La Regione osserva che «è stato proprio il Parlamento ad approvare la legge 86/2024 evidentemente ritenendo garantite e tutelate le proprie prerogative costituzionali», e che «la legge in questa sede impugnata si muove nel solco del criterio delle scelte insindacabili del Parlamento».

13.3.- Quanto al terzo motivo di ricorso (mancato coinvolgimento della Regione richiedente nella fase parlamentare), esso - oltre a smentire il precedente motivo sul ruolo marginale delle Camere - sarebbe inammissibile per genericità e non fondato, perché l'art. 116, terzo comma, Cost. prevede un'intesa a monte e nessun coinvolgimento della regione interessata nella fase parlamentare.

13.4.- Il quarto motivo di ricorso (iniziativa legislativa del Governo) sarebbe inammissibile per genericità e non fondato, perché l'intento legislativo sarebbe «quello di decidere sull'autonomia regionale sulla base di una richiesta (e non di una legge) della Regione interessata nel pieno rispetto di quella equa ponderazione della distribuzione dei livelli essenziali»; non si potrebbe concedere «alla Regione di legiferare autonomamente sulla propria autonomia».

13.5.- Il quinto motivo di ricorso (delega "in bianco") sarebbe non fondato per le ragioni già esposte nel punto 12.4. Inoltre, la Regione Lombardia rileva che, rispetto alla legge n. 197 del 2022, la legge impugnata muta l'«equilibrio nel rapporto tra individuazione delle prestazioni e vincoli di bilancio, che non vede più le prime appiattirsi sui secondi, ma contempla l'ipotesi che siano, viceversa, i secondi a doversi conformare alle prime»; si aggiunge che «si potrà procedere al trasferimento delle funzioni solo nel caso in cui la copertura finanziaria dei LEP, generanti ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, sia assicurata anche alle Regioni non interessate dal trasferimento». La determinazione dei LEP avrebbe carattere tecnico.

13.6.- Quanto al sesto motivo di ricorso (mero parere della Conferenza per la determinazione dei LEP), la Regione Lombardia rileva che l'impianto normativo odierno si fonderebbe «su una stretta cooperazione tra Stato e Regioni, talmente ampia e presente in ogni fase essenziale da superare la criticità evidenziata». L'intesa con la Conferenza non sarebbe l'unico raccordo possibile.



13.7.- Anche il settimo motivo di ricorso (aggiornamento dei LEP con d.P.C.m.) sarebbe non fondato. La legittimità di una procedura in cui i LEP siano determinati dallo Stato mediante un regolamento risulterebbe dalla giurisprudenza costituzionale. La riserva di legge di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. sarebbe relativa. La fonte sub-legislativa sarebbe da preferire perché la definizione dei LEP sarebbe «un processo in continua evoluzione volto ad adattare i livelli al divenire storico e sociale» e perché sarebbe più agevole il coinvolgimento degli enti territoriali e di quelli del terzo settore.

Sulle materie “no-LEP” la Regione Lombardia ribadisce gli argomenti esposti nel punto 10.3.

13.8.- L'ottavo motivo di ricorso (mancata garanzia dei LEP) sarebbe inammissibile in quanto apodittico e, comunque, non fondato. La Regione Lombardia richiama la legge n. 197 del 2022, che delinea un procedimento per l'approvazione in tempi ravvicinati dei LEP, e osserva che la tesi della necessità del preventivo completamento del c.d. federalismo fiscale rispetto alla realizzazione dell'autonomia differenziata mostrerebbe «tutti i suoi limiti proprio perché non vi sono gli spazi per il superamento del modello disegnato nella legge delega di attuazione dell'art. 119 Cost.». Correttamente l'art. 3 della legge impugnata evidenzerebbe «il carattere necessariamente dinamico della determinazione dei LEP e del relativo finanziamento», «anche perché la determinazione dei LEP è una scelta di carattere politico».

13.9.- Il nono motivo di ricorso (compartecipazioni) sarebbe non fondato perché le Regioni con minore capacità fiscale non sarebbero discriminate, «in quanto proprio l'art. 9 della legge impugnata, al comma 4, prevede che è comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante». La Regione Lombardia, poi, ribadisce gli argomenti già esposti nel punto 12.5. Si aggiunge che «le risorse necessarie debbono necessariamente essere ricavate all'interno del bilancio dello Stato, non potendo nemmeno ipotizzarsi che esse derivino da tributi ed entrate propri delle Regioni», altrimenti «i residenti delle Regioni ad autonomia rafforzata si troverebbero ulteriormente assoggettati al prelievo per l'erogazione di servizi pubblici che già ricevono dallo Stato e per cui già pagano e hanno pagato imposte»; «non restano quindi, non potendosi evidentemente finanziare la differenziazione attraverso il fondo perequativo, che le compartecipazioni».

13.10.- Quanto al decimo motivo di ricorso (fondo perequativo), la Regione Lombardia ricorda che il PNRR prevede un'unica milestone per l'attuazione del federalismo fiscale regionale, da realizzare entro il primo quadrimestre dell'anno 2026, e osserva che il richiamo all'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011 (contenuto nell'art. 10 della legge impugnata) non introdurrebbe affatto un'illegittima discriminazione in danno alle regioni con capacità fiscale ridotta, come risulterebbe dall'art. 9, comma 3, della legge n. 86 del 2024.

13.11.- Quanto all'undicesimo motivo di ricorso (iniziative pregresse), la Regione Lombardia ribadisce gli argomenti già esposti nel punto 12.11.

13.12.- Infine, il dodicesimo motivo di ricorso (PNRR) sarebbe in parte inammissibile per genericità e comunque non fondato. La Regione Lombardia rileva che la legge impugnata garantisce, con diverse norme, che le autonomie differenziate siano concesse nel rispetto della coesione territoriale. Inoltre, non sarebbe vero che la legge n. 86 del 2024 precluda il completamento del federalismo fiscale perché uno degli ostacoli all'attuazione della legge n. 42 del 2009 è stato ravvisato nella mancata determinazione dei LEP. Dunque, la legge impugnata sarebbe conforme agli obiettivi del PNRR.

14.- Con atto depositato il 3 ottobre 2024, la Regione Lombardia è intervenuta ad opponendum nel giudizio promosso dalla Regione autonoma Sardegna.

In generale, la Regione Lombardia osserva che, data la clausola di maggior favore, «la legge impugnata non può, in alcun modo, pregiudicare l'autonomia della regione ricorrente». Nelle materie non statutarie, le disposizioni della legge impugnata, «lungi dal limitare l'autonomia regionale, intendono, al contrario, dare la possibilità anche alle regioni a statuto speciale di incrementarla», ferma restando la possibilità per esse di raggiungere ulteriori forme di autonomia tramite i procedimenti statutari.

Quanto alle iniziative di altre regioni, la legge impugnata non potrebbe essere considerata lesiva, rappresentando “il punto di partenza” e non quello di arrivo. Ci sarebbe, dunque, un palese difetto di interesse a ricorrere, con conseguente inammissibilità del ricorso.

14.1.- Il primo motivo di ricorso (preclusione di una legge quadro) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 12.1.). Inoltre, la Regione Lombardia osserva che la legge impugnata «è specificamente volt[a] a costruire percorsi costanti e organici attorno ai processi di accesso all'autonomia differenziata».

14.2.- Quanto al secondo motivo di ricorso (iniziativa legislativa del Governo), la Regione Lombardia ribadisce quanto già esposto (punto 12.12.) e rileva che la legge impugnata «non preclude a nessun titolare dell'iniziativa legislativa - e, in particolare, il Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121 Cost. - la possibilità di formulare una proposta di “legge di differenziazione” sulla base della medesima intesa».



14.3.- Il terzo motivo di ricorso (legge statutaria regionale) sarebbe non fondato perché l'art. 2 della legge impugnata conterrebbe una «previsione volta non ad imporre (come erroneamente sostiene parte ricorrente) un *iter* procedimentale lesivo delle previsioni costituzionali e statutaria, ma, al contrario, proprio a salvaguardarle, tutelando la già esistente autonomia regionale». Viene citata la sentenza di questa Corte n. 39 del 2014.

14.4.- Il quarto motivo di ricorso (iniziativa dell'esecutivo regionale) sarebbe non fondato «atteso che, da un lato, la norma impugnata espressamente dispone che l'atto di iniziativa regionale venga assunto nel rispetto dell'autonomia statutaria e, dall'altro, in ogni caso è un mero atto di impulso di un procedimento legislativo sui generis che, tuttavia, dovrà ancora svolgersi».

14.5.- Il quinto motivo di ricorso (mera informativa alla Conferenza Stato-regioni) sarebbe non fondato perché l'attività di informazione da parte del Governo rispetto alla Conferenza permanente sarebbe «da leggersi come un coinvolgimento di quest'ultima» (viene citata la sentenza di questa Corte n. 88 del 2014). Inoltre, l'intero testo normativo impugnato sarebbe «permeato da un costante coinvolgimento dello Stato e della Regione/delle Regioni».

14.6.- Il sesto e settimo motivo di ricorso (ruolo della Conferenza e limitazione del negoziato) sarebbero, in primis, inammissibili per insufficienza della motivazione. Sarebbero anche non fondati, perché la norma impugnata non «lascerrebbe allo Stato la possibilità di decidere se limitare o meno le materie su cui le Regioni ad "autonomia particolare" potranno presentare proposte di autonomia», ma consentirebbe di «verificare, in casi particolari, [...] se alcune materie debbano essere eliminate dal perimetro della richiedenda autonomia», e non vi sarebbe «alcun obbligo costituzionale del Governo di raggiungere un'intesa con altri soggetti per [l]imitare l'oggetto del negoziato».

14.7.- L'ottavo e nono motivo di ricorso (schema preliminare ruolo della Conferenza e limitazione del negoziato) sarebbero non fondati perché l'art. 116, terzo comma, Cost. non richiede l'intesa con la Conferenza unificata o con la Conferenza Stato-regioni.

14.8.- Il decimo motivo di ricorso (approvazione parlamentare unilaterale) sarebbe non fondato perché questa Corte non avrebbe «mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi». Inoltre, la legge non potrebbe regolare il procedimento di formazione di un'altra legge. L'autonomia differenziata si baserebbe sui principi di sussidiarietà e leale collaborazione: l'attribuzione di nuove competenze alle regioni risponderebbe «proprio all'esigenza di trasferire funzioni amministrative e legislative al livello di governo più vicino ai cittadini, ove si possano esercitare con maggiore efficienza e capacità».

14.9.- Quanto all'undicesimo motivo di ricorso (trasferimenti puntuali), la Regione Lombardia ne eccepisce l'inammissibilità perché la ricorrente farebbe valere prerogative statali e, nel merito, ribadisce argomenti già svolti (punto 12.1.).

14.10.- Il dodicesimo motivo di ricorso (delega "in bianco") sarebbe inammissibile e non fondato per le ragioni già esposte (punti 12.4. e 13.5.).

14.11.- Quanto al tredicesimo motivo di ricorso (ruolo della Commissione paritetica), l'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024 rispetterebbe «pienamente l'art. 56 dello Statuto Speciale della Regione Autonoma della Sardegna, attribuendo proprio ad una Commissione paritetica i compiti relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento». La censura sarebbe anche «pretestuosa, dovendo l'intesa - nella stipula della quale la Regione avrà un ruolo non indifferente - ancora disciplinare la Commissione in parola»: di qui l'inammissibilità della questione, oltre che la non fondatezza.

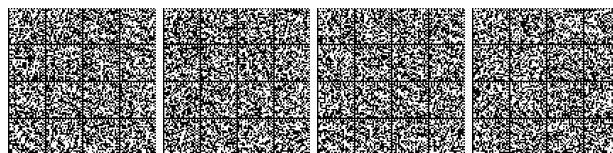
14.12.- Il quattordicesimo motivo di ricorso (monitoraggio e ruolo della Conferenza unificata) sarebbe inammissibile perché inciderebbe sulla discrezionalità del Parlamento. Inoltre, non sarebbe «comprensibile in che termini e secondo quali modalità lo Stato avrebbe dovuto assicurare il coinvolgimento delle autonomie locali rispetto ad una scelta che è stata effettuata tra la Regione interessata all'autonomia e il Parlamento che, nell'esercizio delle proprie funzioni, quale è quella legislativa, non è vincolato agli ordinari meccanismi procedimentali della leale collaborazione».

14.13.- Il quindicesimo motivo di ricorso (materie "no-LEP") sarebbe non fondato perché non si comprenderebbe da dove la ricorrente dedurrebbe la mancanza di copertura finanziaria per le materie "no-LEP", «atteso che dalla legge nulla si evince in tal senso»; dunque, non vi sarebbero «ostacoli alla pianificazione finanziaria delle materie definite da controparte come non LEP».

14.14.- Il sedicesimo motivo di ricorso (materie "no-LEP" e criterio della spesa storica) sarebbe inammissibile e non fondato per le ragioni già esposte (punti 12.5. e 13.9.).

14.15.- Il diciassettesimo motivo di ricorso (compartecipazioni e invarianza finanziaria) sarebbe inammissibile e non fondato per le ragioni già esposte (punti 12.5. e 12.6.).

14.16.- Il diciottesimo motivo di ricorso (finanziamento e ruolo della Commissione paritetica) sarebbe inammissibile e non fondato per le ragioni già esposte (punto 14.11.).



14.17.- Il diciannovesimo motivo di ricorso (compartecipazioni) sarebbe «sconfessato» dall'art. 5, comma 2, della legge impugnata, secondo cui il finanziamento delle funzioni oggetto di trasferimento deve avvenire attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali ma, comunque, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 119 Cost. (viene citato il dossier parlamentare del 16 gennaio 2024).

14.18.- Il ventesimo motivo di ricorso (concorso agli obiettivi finanziari) sarebbe inammissibile e non fondato perché l'intento legislativo non sarebbe «quello di sottrarre le Regioni che hanno sottoscritto le intese con lo Stato in termini di autonomia differenziata dall'onere di contribuire alla finanza pubblica» (si cita la relazione di verifica delle quantificazioni n. 203 del 2 maggio 2024, stilata dalla Camera dei deputati).

14.19.- Il ventunesimo motivo di ricorso (fondo perequativo) sarebbe non fondato in quanto, dato il contenuto dell'art. 10 della legge impugnata, sarebbe «pacifico che non si produca alcuna illegittima disparità di trattamento tra Regioni in forza delle condizioni economiche dei rispettivi territori, nonché che sia esclusa qualsivoglia forma di discriminazione nei confronti degli enti regionali con minore capacità fiscale».

14.20.- Infine, il ventiduesimo motivo di ricorso (applicazione della legge impugnata alle regioni speciali) sarebbe non fondato per le ragioni già sopra esposte (punto 14.).

15.- Con atto depositato il 5 ottobre 2024, la Regione Lombardia è intervenuta ad opponendum nel giudizio promosso dalla Regione Campania.

15.1.- Quanto al primo motivo di ricorso (trasferimenti puntuali), la Regione Lombardia ribadisce argomenti già svolti (punto 12.2.) e aggiunge che il proprium della legge di differenziazione sarebbe dato «dal creare una relazione di specie che si innesta in quella di genere», e sarebbe «proprio questa singolarità della normativa specifica per ciascuna Regione (più che la deroga a regole in sé largamente disponibili per il legislatore ordinario, e spesso di sua produzione, e più che la stessa destinazione a resistere a leggi successive, già ottenibile in forza del principio di specialità) - che rende ragione del requisito della maggioranza assoluta per l'approvazione parlamentare». L'art. 116, terzo comma, Cost. si riferirebbe a situazioni particolari. Si rileva anche che, quanto alle funzioni amministrative, «le esigenze della differenziazione possono essere soddisfatte da una seria attuazione dell'art. 118 Cost., riferita a tutte le Regioni, allorché con provvedimenti legislativi ordinari le funzioni sulla base di criteri fluidi».

15.2.- Il secondo motivo di ricorso (eliminazione della potestà concorrente) sarebbe non fondato perché la legge conterrebbe «disposizioni a carattere procedimentale, le quali nulla dicono sui contenuti dell'intesa, sulle materie in relazione alle quali la stessa può intervenire e sulle "nuove" funzioni che possono essere affidate alla Regione».

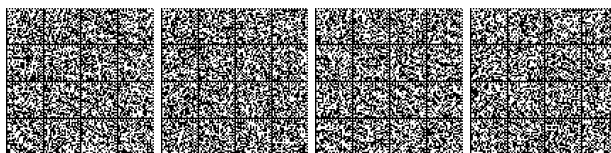
15.3.- Il terzo motivo di ricorso (materie "no-LEP") sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 12.3.).

15.4.- Il quarto motivo di ricorso (garanzia dei LEP) sarebbe non fondato perché, dato il contenuto dell'art. 10, la legge impugnata garantirebbe che, «nel momento in cui sarà data concreta attuazione all'art. 116, comma 3, Cost., le Regioni dispongano di tutte le risorse necessarie per garantire l'effettivo soddisfacimento dei LEP». In mancanza, «il Governo potrà ben esercitare i poteri sostitutivi straordinari di cui all'art. 120, comma 2, Cost.».

Inoltre, la legge contempla la possibilità che dalla determinazione dei LEP possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica: ciò implicherebbe «il superamento dell'approccio adottato dalla legge di bilancio n. 197/2022, la quale, all'art. 1, comma 793, stabiliva che i LEP potessero essere determinati solo "nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente"». Dunque, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni «solo nel caso in cui la copertura finanziaria dei LEP, generanti ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, sia assicurata anche alle Regioni non interessate dal trasferimento».

15.5.- Il quinto motivo di ricorso (compartecipazioni) sarebbe in parte inammissibile e in parte non fondato. Lo strumento della compartecipazione «dovrà essere calibrato di volta in volta in concreto e in modo adeguato al fine di garantire una quantità sufficiente di risorse a ciascuna Regione per lo svolgimento delle funzioni attribuite, anche diversificando le aliquote di compartecipazione ovvero i tipi di tributi erariali coinvolti». Quanto ai maggiori oneri derivanti dal conferimento di nuove funzioni, la censura sarebbe inammissibile per insufficienza della motivazione. Nel merito, la Regione Lombardia ribadisce gli argomenti già svolti nei punti 12.5. e 12.6. Qualora l'intesa non garantisca l'invarianza finanziaria per le regioni terze (art. 9, comma 3, della legge impugnata), «ci si troverà dinanzi, al più, ad un contrasto tra l'intesa e la legge 86/2024 con tutto quanto ne consegue in merito alla non approvabilità della prima».

15.6.- Il sesto motivo di ricorso (compartecipazioni e monitoraggio) sarebbe non fondato. Le regioni con minore capacità fiscale non sarebbero discriminate: la Regione Lombardia ricorda l'art. 9, comma 3, e l'art. 10, comma 2, della legge impugnata che avrebbero lo scopo di superare la situazione di sospensione del fondo perequativo, «rendendolo operativo». Inoltre, si rileva che la legge tiene fermo il potere sostitutivo statale (art. 3, comma 5, e art. 11, comma 3, della legge n. 86 del 2024).



15.7.- Il settimo motivo di ricorso (fondo perequativo) sarebbe non fondato: l'art. 10, comma 2, dispone che l'articolo 15 del d.lgs. n. 68 del 2011 trovi «comunque applicazione» e, quindi, se è vero «che l'effettiva operatività del fondo perequativo è attualmente sospesa, è altrettanto vero che detto disposto normativo [...] intende proprio superare detta situazione, rendendolo operativo e, così, assicurando che, nel momento in cui sarà data concreta attuazione all'art. 116, terzo comma, Cost., le Regioni dispongano di tutte le risorse necessarie per garantire l'effettivo soddisfacimento dei LEP».

15.8.- L'ottavo motivo di ricorso (delega "in bianco") sarebbe inammissibile e non fondato per le ragioni già esposte (punti 12.4. e 13.5.).

15.9.- Il nono motivo di ricorso (aggiornamento dei LEP con d.P.C.m.) sarebbe in primis inammissibile per difetto di motivazione sulla ridondanza. Sarebbe poi non fondato perché l'art. 3, comma 7, della legge impugnata, indicherebbe «alcuni criteri temporali e contenutistici». Inoltre, i d.P.C.m. sarebbero guidati anche dai criteri di cui ai commi 791 e 793 della legge n. 197 del 2022.

15.10.- Il decimo motivo di ricorso (PNRR) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 13.12.).

15.11.- L'undicesimo motivo di ricorso (legge di mera approvazione) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 13.2.).

15.12.- Il tredicesimo motivo di ricorso (iniziativa legislativa del Governo) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punti 12.12. e 14.2.).

15.13.- Il quattordicesimo motivo di ricorso (ruolo della Conferenza) sarebbe non fondato perché non ci sarebbe un «automatico obbligo di coinvolgimento vincolante della Conferenza unificata e, in generale, delle altre Regioni in tutte le fasi». Comunque, la Conferenza sarebbe coinvolta nel procedimento di determinazione dei LEP.

15.14.- Il quindicesimo motivo di ricorso (iniziative pregresse) sarebbe non fondato per le ragioni già esposte (punto 12.11.).

16.- La Regione Veneto ha depositato in tutti i giudizi analoga memoria, il 21 ottobre 2024. Ha illustrato le tappe storico-costituzionali del regionalismo italiano, soffermandosi - in particolare - sul procedimento di approvazione del vigente art. 116, terzo comma, Cost., sulla propria posizione in relazione alle richieste di maggiore autonomia, sulla definizione dei LEP come esitata nel Rapporto finale del CLEP.

Passando ai contenuti della legge n. 86 del 2024, secondo la Regione Veneto essa sarebbe, anzitutto, inutiliter data poiché, in quanto legge ordinaria, non sarebbe in grado di condizionare «né una legge successiva, né un atto avente forza di legge, né la legge rinforzata di approvazione delle intese». In altri termini, sarebbe costretta «tra l'incudine del disposto costituzionale e il martello della legge rinforzata». Al contempo, sotto altro profilo, essa avrebbe «una sua utilità pratica, in quanto detta regole, soprattutto procedurali, che individuano un percorso».

La legge impugnata, più precisamente, nell'individuare una «stretta dipendenza» fra LEP e autonomia differenziata - così assumendosi il compito di traino per la realizzazione di un dovere cui si sarebbe dovuto adempiere dal 2001 - indicherebbe la strada da seguire per giungere alla predisposizione di una o più bozze di intesa e al testo finale, da sottoporre all'approvazione delle Camere.

Passando più propriamente ai profili dei singoli ricorsi, la difesa regionale ribadisce, innanzi tutto, le argomentazioni già esposte in merito alla sussistenza di un proprio interesse e alla propria posizione alternativamente come parte o come interveniente nel giudizio in via principale.

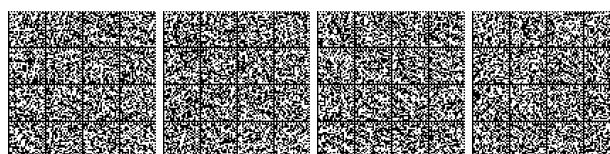
Sempre in via preliminare, la Regione Veneto ribadisce l'inammissibilità di tutti i ricorsi perché tutte le questioni sarebbero premature, con conseguente assenza di un interesse attuale e concreto al ricorso.

Tutti i ricorsi sarebbero, altresì, inammissibili per assenza di qualsiasi prova di ridondanza sulle attribuzioni delle regioni ricorrenti.

Quanto al merito, la Regione Veneto deduce la non fondatezza della questione che lamenta l'illegittimità costituzionale dell'intera legge per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: essa sarebbe piuttosto volta a «concorrere all'attuazione» della citata previsione costituzionale, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Quanto, poi, alla questione che lamenta l'illegittimità costituzionale dell'intera legge impugnata (e, in particolare, degli artt. 1, 2 e 4) perché consentirebbe il trasferimento integrale di blocchi di materie, essa sarebbe priva di alcun fondamento logico, giuridico e fattuale, poiché l'art. 2, comma 2, della stessa legge non farebbe altro che richiamare l'ambito materiale individuato dal terzo comma dell'art. 116 Cost.

Aggiunge la difesa regionale che una pronuncia della Corte costituzionale sulla legge n. 86 del 2024 sarebbe «destinata ad essere l'equivalente di un *merus flatus vocis*: priva di scopo», poiché la legge sarebbe destinata ad essere travolta nel momento in cui il Parlamento approvasse le leggi di intesa, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.



Ancora, tutte le censure formulate sui LEP dovrebbero ritenersi non fondate perché attinenti a profili politici dell'attuazione dei LEP e perché non terrebbero in debita considerazione la lettura congiunta di tutti i parametri costituzionali.

Quanto alle singole questioni di carattere finanziario, la difesa veneta deduce la non fondatezza anzitutto di quella relativa alle compartecipazioni, poiché esse sarebbero già previste dall'art. 119, secondo comma, Cost. Inoltre, una quota di compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali potrebbe essere anche l'unica forma di finanziamento delle funzioni aggiuntive, posto che, in caso di impiego di tributi regionali propri-proprio (ossia istituiti con legge regionale), «perderebbe di significato l'art. 14 della legge n. 42/2009, attuativa dell'art. 119 Cost., secondo cui all'assegnazione delle risorse si provvede con la stessa legge statale con cui si attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia». La Regione Veneto sottolinea anche la svalutazione della capacità impositiva propria delle regioni ordinarie.

Priva di fondamento sarebbe anche la questione sull'esclusione della riserva di aliquota in favore della compartecipazione, posto che la prima sarebbe una species della seconda. Parimenti non fondata dovrebbe ritenersi la censura sulla discriminazione dei territori con minore capacità fiscale per abitante, posto che il criterio per la scelta dell'aliquota di compartecipazione sarebbe rapportato al quantum di funzioni da finanziare.

Apodittiche e perciò non fondate sarebbero anche le questioni che lamentano l'assenza di invarianza finanziaria della legge impugnata, che sarebbe comunque puntellata di garanzie onde evitare che si generino sperequazioni fra i territori (art. 10) o variazioni nel fabbisogno o nel gettito (art. 8).

Infine, priva di fondamento sarebbe anche la questione sull'asserito trattenimento in capo alla regione dell'eventuale extra-gettito, poiché dalla lettera dell'art. 8, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 86 del 2024, si evincerebbe giusto il contrario, ossia che l'eventuale surplus di gettito non possa rimanere alla regione (ciò che sarebbe in contrasto con la stessa *ratio* del regionalismo differenziato, volto all'efficientamento delle funzioni in loco), ma debba essere acquisito alle casse erariali.

Conclude la Regione Veneto sostenendo che un giudizio di legittimità costituzionale potrebbe eventualmente investire la legge rinforzata che approva l'intesa, ma non la legge n. 86 del 2024, recessiva sul piano delle fonti.

17.- La Regione Piemonte ha depositato una memoria unica in tutti i giudizi, il 22 ottobre 2024.

Con essa fornisce ulteriori ragioni a sostegno della propria legittimazione a partecipare ai sopra indicati giudizi, nella veste di parte controinteressata o, comunque, in quella di interveniente, e svolge alcune considerazioni ulteriori sul merito delle questioni di legittimità costituzionale promosse nei quattro ricorsi, individuando «i nodi principali attorno ai quali ruotano i motivi di impugnazione». Tali nodi sono i seguenti: la posizione della legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. nel sistema delle fonti, anche con riferimento alle relazioni con la «legge di differenziazione» da adottarsi sulla base di tale disposizione costituzionale; l'assenza nella legge n. 86 del 2024 di alcune specifiche prescrizioni sostanziali circa l'attuazione della differenziazione regionale (il tema è quello dei trasferimenti «puntuali» e motivati); la fissazione dei LEP da parte del Governo tramite decreto legislativo e il loro successivo aggiornamento con d.P.C.m.; il procedimento da seguire per il riconoscimento alle regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, sia con riguardo all'interpretazione delle prescrizioni procedurali contenute nell'art. 116, terzo comma, Cost., sia in riferimento a eventuali ulteriori passaggi procedurali non previsti esplicitamente da tale disposizione; i profili finanziari; infine, le prescrizioni dell'art. 11 della legge n. 86 del 2024.

18.- Le ricorrenti hanno depositato memoria integrativa, in vista dell'udienza, il 22 ottobre 2024.

La Regione Puglia argomenta sulla posizione delle Regioni terze e replica alle eccezioni di inammissibilità della difesa erariale e alle obiezioni di merito della stessa Avvocatura generale e delle Regioni intervenienti.

La Regione Toscana argomenta sull'inammissibilità degli interventi delle Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia e sulla non fondatezza delle eccezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato (difetto di legittimazione e di interesse) e dalla Regione Piemonte (per omessa notifica del ricorso alle altre regioni). Nel merito, ribadisce i vizi delle disposizioni impugnate, denunciati con il ricorso, replicando alle obiezioni della difesa erariale e delle regioni intervenienti.

La Regione autonoma Sardegna argomenta sull'inammissibilità degli interventi delle Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia e replica alle eccezioni di inammissibilità della difesa erariale e delle regioni terze. Nel merito, confuta le considerazioni dell'Avvocatura e delle regioni intervenienti.

Infine, la Regione Campania argomenta sull'inammissibilità degli interventi delle Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia e sulla non fondatezza delle eccezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato (difetto di legittimazione e di interesse) e dalla Regione Piemonte (per omessa notifica del ricorso alle altre regioni). Nel merito, ribadisce i vizi delle disposizioni impugnate, denunciati con il ricorso, replicando alle obiezioni della difesa erariale e delle regioni intervenienti.

19.- Diverse associazioni senza scopo di lucro hanno depositato opinioni come amici curiae, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative: si tratta delle associazioni ASSO-CONSUM-Puglia (reg. ric. n. 28 del 2024), UPI Toscana (reg. ric. n. 29 del 2024), ACLI e ANIEF (reg. ric. numeri 30 e 31 del 2024) e ANCI Campania (reg. ric. n. 31 del 2024). Tali opinioni sono state ammesse dal Presidente della Corte con quattro decreti, del 7 e del 10 ottobre 2024.



Considerato in diritto

1.- Le Regioni Puglia, Toscana, Campania e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato, con ricorsi iscritti, rispettivamente, ai numeri 28, 29, 31 e 30 reg. ricorsi del 2024, la legge n. 86 del 2024, nella sua totalità e anche con riferimento a specifiche disposizioni, distintamente indicate in prosieguo. Tale legge reca disposizioni per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., in base al quale «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

I quattro giudizi hanno in larga parte un oggetto comune, con riferimento sia alle disposizioni impugnate sia ai parametri costituzionali evocati. Essi possono essere, dunque, riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

2.- Con ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 12 novembre 2024, questa Corte ha dichiarato ammissibili gli interventi ad opponendum delle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto, «essendo oggetto delle presenti questioni di legittimità costituzionale una legge che, definendo i principi, le procedure e i limiti per l'attribuzione ad ogni regione che ne faccia richiesta di ulteriori e più ampie competenze legislative e amministrative nelle materie indicate dalla stessa Costituzione, riguarda l'assetto complessivo dell'ordinamento regionale».

3.- I ricorsi sollevano numerose questioni di legittimità costituzionale, che in parte si sovrappongono e possono essere raggruppate nelle seguenti aree tematiche: a) questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. (punti 7 e 8 del Considerato in diritto); b) questioni in materia di fonti del diritto (punti da 9 a 13 del Considerato in diritto); c) questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (punti da 14 a 16 del Considerato in diritto); d) questioni in tema di leale collaborazione (punti da 17 a 21 del Considerato in diritto); e) questioni in materia finanziaria (punti da 22 a 29 del Considerato in diritto); f) altre questioni (punti 30 e 31 del Considerato in diritto).

Di seguito saranno, dunque, sintetizzate ed esaminate le questioni (promosse nei diversi ricorsi) rientranti in ognuna di queste aree tematiche, comprese le relative eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalle tre Regioni intervenienti.

4.- L'esame delle questioni richiede di procedere all'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., introdotto con la riforma costituzionale del 2001. Tale disposizione, che consente di superare l'uniformità nell'allocatione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano, non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata.

Una componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione è il regionalismo, connotato dall'attribuzione alle regioni di autonomia politica, che si specifica in autonomia legislativa (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.), amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.), a cui si aggiunge la garanzia dell'autonomia degli enti locali. Fin dai principi fondamentali, la Costituzione afferma che la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali» e che essa «adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento» (art. 5). Nel disegno costituzionale già sono riconosciute ad alcune regioni «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale» (art. 116, primo comma, Cost.). Il terzo comma della stessa disposizione sviluppa questa logica di differenziazione prevedendo che le regioni ordinarie, seguendo una particolare procedura che termina con una legge rinforzata, possono ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

Al tempo stesso, la Costituzione definisce la Repubblica come «una e indivisibile» (così il medesimo art. 5 Cost.). L'unità e indivisibilità della Repubblica si fondano sul riconoscimento dell'unità del popolo, a cui l'art. 1, secondo comma, Cost. attribuisce la titolarità della sovranità. La Costituzione riconosce e garantisce pienamente il pluralismo politico (artt. 48 e 49 Cost.), sociale (artt. 2, 17, 18, 39, 118, quarto comma, Cost.), culturale (artt. 9, primo comma, 21, 33, primo comma, Cost.), religioso (artt. 8 e 19 Cost.), scolastico (art. 33, terzo comma, Cost.), della sfera economica (art. 41 Cost.). Tuttavia, tale accentuato pluralismo, che si riflette anche sul piano istituzionale (artt. 5 e 114 Cost.), non porta alla evaporazione della nozione unitaria di popolo. La nostra democrazia costituzionale si basa sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il «popolo come molteplicità», convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva. In essa confluiscono la storia e l'appartenenza a una comune civiltà, che si rispecchiano nei principi fondamentali della Costituzione. A tutto ciò si riferisce la stessa Costituzione quando richiama il concetto di «Nazione» (artt. 9, 67 e 98 Cost.).



Il popolo e la nazione sono unità non frammentabili. Esiste una sola nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei “popoli regionali” che siano titolari di una porzione di sovranità (sentenza n. 365 del 2007). L'unità del popolo e della nazione postula l'unicità della rappresentanza politica nazionale. Sul piano istituzionale, questa stessa rappresentanza e la conseguenziale cura delle esigenze unitarie sono affidate esclusivamente al Parlamento e in nessun caso possono essere riferite ai consigli regionali (sentenza n. 106 del 2002).

Le pur rilevanti modifiche introdotte nel 2001 con la riforma costituzionale del Titolo V non permettono di individuare «una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali» (sentenza n. 365 del 2007).

La ricchezza di interessi e di idee di una società altamente pluralistica come quella italiana non può trovare espressione in una unica sede istituzionale, ma richiede una molteplicità di canali e di sedi in cui trovi voce e dalle quali possa ottenere delle politiche pubbliche, anche differenziate, in risposta alle domande emergenti. Perciò il regionalismo corrisponde ad un'esigenza insopprimibile della nostra società, come si è gradualmente strutturata anche grazie alla Costituzione.

Spetta, però, solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale. La tutela delle esigenze unitarie, in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell'indirizzo politico della maggioranza e del Governo, nel rispetto del quadro costituzionale. Tuttavia, la sede parlamentare consente un confronto trasparente con le forze di opposizione e permette di alimentare il dibattito nella sfera pubblica, soprattutto quando si discutono questioni che riguardano la vita di tutti i cittadini. Il Parlamento deve, inoltre, tutelare le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione.

Di conseguenza, la vigente disciplina costituzionale riserva al Parlamento la competenza legislativa esclusiva in alcune materie affinché siano curate le esigenze unitarie (art. 117, secondo comma, Cost.), e gli affida altresì dei compiti unificanti nei confronti del pluralismo regionale, che si esplicano principalmente attraverso la determinazione dei principi fondamentali nelle materie affidate alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni (art. 117, terzo comma, Cost.), attraverso la competenza statale nelle cosiddette “materie trasversali” e mediante la perequazione finanziaria a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.).

Certamente qualsiasi sistema regionale ha in sé degli elementi di competizione tra le regioni, perché dà modo a ciascuna di esse, nell'ambito delle attribuzioni costituzionali, di seguire politiche differenti nella ricerca dei migliori risultati. Tuttavia, l'ineliminabile concorrenza e differenza tra regioni e territori, che può anche giovare a innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche, non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale - che sono tratti caratterizzanti la forma di Stato -, il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia.

Coerentemente con la suddetta esigenza, il regionalismo italiano, nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non è un “regionalismo duale” in cui tra una regione e l'altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo (sentenza n. 121 del 2010, punto 18.2. del Considerato in diritto), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (*ex multis*, sentenze n. 87 del 2024 e n. 40 del 2022) e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano.

A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione contemplata dall'art. 116, terzo comma, Cost., che può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali.

4.1.- Il sistema costituzionale garantisce sia l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, sia l'autonomia politica regionale e la possibilità della differenziazione tra le stesse regioni. Per quanto riguarda la ripartizione dei compiti, il collegamento tra l'unità e indivisibilità della Repubblica, da una parte, e l'autonomia delle regioni accresciuta grazie alla differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., dall'altra, è assicurato dal principio di sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà è, del resto, un principio fondamentale dello spazio costituzionale europeo. Esso orienta la ripartizione delle competenze legislative tra l'Unione e gli Stati membri (art. 5 TUE, nonché il Protocollo n. 2 annesso al Trattato) ed è altresì riconosciuto dal diritto costituzionale di alcuni Stati membri (art. 72 della Costituzione francese e art. 6 della Costituzione portoghese).

Nell'ordinamento italiano, il principio di sussidiarietà verticale ha un riconoscimento testuale negli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost. (con riferimento, rispettivamente, alle funzioni amministrative ed al potere sostitutivo), ed è stato oggetto di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che l'ha esteso alla funzione legislativa tramite l'istituto della “chiamata in sussidiarietà” (sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004). Anche la legge impugnata, peraltro, richiama il principio di sussidiarietà negli artt. 1, comma 1, e 6, comma 1.



Tale principio esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo. Ai fini dell'attribuzione della funzione, contano le sue caratteristiche e il contesto in cui la stessa si svolge. La sussidiarietà funziona, per così dire, come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto.

Poiché il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, esso non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie. La funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità. A ciascuna materia afferisce, invece, una gran quantità di funzioni eterogenee, per alcune delle quali l'attuazione del principio di sussidiarietà potrà portare all'allocazione verso il livello più alto, mentre per altre sarà giustificabile lo spostamento ad un livello più vicino ai cittadini.

L'art. 116, terzo comma, Cost. va interpretato coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, e pertanto la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni. Il tenore letterale della disposizione conferma tale conclusione. Essa, infatti, fa riferimento alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «concernenti le materie», lasciando intendere che il trasferimento non riguarda le materie ma le singole funzioni concernenti le materie. Poiché tale disposizione prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto.

In definitiva, secondo la prospettiva costituzionale, incentrata sul principio di sussidiarietà, la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra lo Stato e le regioni o la singola regione, nel caso della differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost., non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche. Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata ex parte principis, bensì ex parte populi.

La ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali. Tale necessità è affermata dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui, nel contesto della riforma del Titolo V della Costituzione, «la maggiore autonomia è stata riconosciuta nell'ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all'assetto precedente, dei valori costituzionali» (sentenza n. 168 del 2021).

4.2.- In questa prospettiva, l'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo a tre criteri: l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse, l'equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione. Tali criteri trovano fondamento nella Costituzione.

4.2.1.- Quanto al primo, è sufficiente richiamare il principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.).

Vi sono funzioni pubbliche che, per i loro caratteri, possono essere svolte efficacemente ed efficientemente solamente al livello territoriale di governo più alto (statale o addirittura europeo). Questo è il caso, ad esempio, in cui la centralizzazione determina evidenti economie di scala, oppure è richiesta per realizzare il coordinamento efficace di molteplici attori distribuiti sul territorio, ovvero qualora gli shock (crisi economiche, emergenze ambientali, sanitarie, geoeconomiche ed altro) che investono una comunità locale possono essere superati attraverso l'intervento solidaristico del centro, oppure quando l'esercizio locale della funzione determinerebbe effetti di spill-over negativi sul territorio di un'altra regione, o quando l'esistenza di regolamentazioni locali si traduce in barriere territoriali alla concorrenza pregiudicando l'unità del mercato, o ancora quando la funzione attiene agli interessi dell'intera comunità nazionale, la cui cura non può essere frammentata territorialmente senza compromettere la stessa esistenza di tale comunità, o comunque l'efficienza della funzione.

Di contro, con riguardo ad altre funzioni pubbliche, la loro allocazione a un livello territoriale di governo più basso permette all'autorità pubblica di conoscere più attentamente le peculiarità dell'ambiente in cui la funzione è svolta, di potersi meglio adeguare alle preferenze dei cittadini e alle condizioni locali, di monitorare gli effetti concreti dell'attività pubblica e procedere rapidamente a eventuali autocorrezioni, di realizzare più efficacemente sperimentazioni e innovazioni che permettono di migliorare la qualità o l'efficienza delle prestazioni pubbliche, di rendere più facile la promozione della sussidiarietà cosiddetta orizzontale (art. 118, quarto comma, Cost.), ossia l'attribuzione ai cittadini e soprattutto alle loro formazioni sociali di compiti di interesse generale che, in relazione alla loro natura, possono essere svolti in modo più adeguato coinvolgendo le articolazioni della società piuttosto che riservandoli agli apparati pubblici.



Il principio di sussidiarietà richiede che la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali realizzi la soluzione più “efficiente”. Questo parametro si riferisce non solamente alle modalità di svolgimento della specifica funzione, ma altresì alle conseguenze che derivano dall’allocazione della funzione sulla dimensione e sulla dinamica dei costi sopportati dai bilanci pubblici.

A questo riguardo vanno richiamati: l’obbligo per le pubbliche amministrazioni, «in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea», di assicurare «l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (art. 97, primo comma, Cost.), il principio dell’equilibrio di bilancio riguardante sia lo Stato (art. 81, primo comma, Cost.) che le regioni e le autonomie locali (art. 119, primo comma, Cost.), i limiti posti al ricorso all’indebitamento (artt. 81, secondo comma, e 119, settimo comma, Cost.).

Lo spostamento di una funzione verso il basso, soprattutto se la stessa funzione viene mantenuta al centro con riguardo ad altre regioni, può, in alcuni casi, comportare la duplicazione degli apparati burocratici oppure la perdita di economie di scala. Di contro, con riguardo ad altre funzioni, dal loro trasferimento dallo Stato alla regione può derivare un risparmio dei costi, anche grazie all’adozione di modalità di esercizio più adeguate alla realtà locale o al ricorso alla sperimentazione, oppure in conseguenza di una migliore capacità amministrativa, specie se esistono meccanismi che, in qualche modo, premiano i comportamenti fiscalmente virtuosi.

4.2.2.- L’attribuzione alle diverse regioni di funzioni pubbliche che implicano prestazioni a favore dei cittadini, con cui si garantiscono i loro diritti civili e sociali, può avere conseguenze diverse sul piano dell’equità e risente del modo diverso di intendere quest’ultima. Da una parte, permettendo un maggiore aderenza alle esigenze delle popolazioni interessate e quindi una differenziazione territoriale delle regole e dell’attività amministrativa in relazione a tali esigenze, può essere vista dai cittadini direttamente interessati come la soluzione più equa, perché garantisce i loro diritti nel modo da essi ritenuto migliore.

Dall’altra parte, essa può comportare la crescita, anche accentuata, delle disuguaglianze. Ciò potrebbe avvenire a causa della diversa distribuzione territoriale del reddito, con conseguenti differenze nella capacità fiscale per abitante e quindi delle entrate regionali, nonché per effetto delle diverse capacità amministrative nelle regioni, che possono determinare una differenziazione territoriale nel livello di tutela dei diritti.

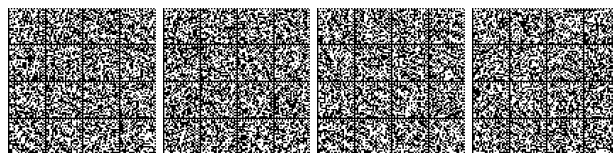
Pertanto, esiste un trade-off tra autonomia regionale e eguaglianza nel godimento dei diritti, rispetto al quale deve essere trovato un ragionevole punto di equilibrio, attraverso un’adeguata allocazione delle funzioni e idonei meccanismi correttivi delle disparità, evitando conseguenze negative in termini di disuguaglianze.

La necessità di ricercare tale punto di equilibrio è alla base di diverse disposizioni costituzionali che: tutelano i «diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» e parimenti prevedono i «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2 Cost.); attribuiscono alla Repubblica nel suo complesso il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano la libertà e l’eguaglianza dei cittadini (art. 3, secondo comma, Cost.); prevedono il potere statale di regolare la perequazione delle risorse finanziarie, di determinare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e di compiere interventi perequativi, anche per rimediare agli svantaggi dell’insularità (artt. 117, secondo comma, lettere e e m, e 119, terzo, quinto e sesto comma, Cost.); garantiscono la «tutela dell’unità giuridica» e «dell’unità economica» della Repubblica (art. 120, secondo comma, Cost.).

Alla luce di tali previsioni costituzionali, ogni processo di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., dovrà tendere a realizzare un punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze.

4.2.3.- La responsabilità politica e la partecipazione democratica sono principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale. L’attribuzione delle funzioni ai livelli territoriali più vicini alla popolazione interessata può migliorare l’effettività della responsabilità politica, perché la vicinanza favorisce il controllo e la partecipazione democratica, mentre stimola l’autorità pubblica ad essere più “responsiva” nei confronti delle preferenze prevalenti nella comunità governata. Tale aspetto si ricollega ad una delle iniziali ispirazioni della scelta costituzionale a favore del regionalismo, e cioè quella di educare i cittadini all’autogoverno rafforzando, così, la democrazia. Di contro, possono esistere funzioni pubbliche strettamente interdipendenti, di modo che la valutazione in termini di responsabilità politica dei risultati conseguiti mediante il loro esercizio richiede che tali funzioni non siano separate e restino in capo alla medesima autorità pubblica, impedendo, in linea di massima, il trasferimento di alcune di esse verso livelli territoriali più bassi. Inoltre, se esistono forti asimmetrie tra il “potere di spesa” decentrato e il “potere fiscale” accentrato c’è il pericolo dell’irresponsabilità finanziaria.

Infine, l’allocazione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali di governo, in attuazione del principio di sussidiarietà, richiede sempre che essa si realizzi in modo tale da assicurare il pieno rispetto degli obblighi internazionali e di quelli nei confronti dell’Unione europea, che vincolano parimenti lo Stato e le regioni (art. 117, primo comma, Cost.).



4.3.- Il legislatore costituzionale ha fatto una scelta, consolidata nel Titolo V della parte seconda della Costituzione, sull'assetto ritenuto in via generale ottimale nella ripartizione delle funzioni, sia legislative che amministrative, tra Stato, regioni ed enti locali.

Il principio di sussidiarietà, tuttavia, è dotato di una intrinseca flessibilità. Poiché si tratta di attribuire la funzione al livello territoriale di governo dove può essere esercitata nella maniera più adeguata, in presenza di nuove circostanze il giudizio di adeguatezza può cambiare, portando a giustificare una nuova allocazione della funzione in gioco. Tale flessibilità è riconosciuta dalla Costituzione quando prevede, in via straordinaria, l'esercizio del potere sostitutivo statale (art. 120, secondo comma, Cost.) ed è stata particolarmente valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale con l'istituto della "chiamata in sussidiarietà", che permette di attrarre verso l'alto insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa, nel rispetto del principio di leale collaborazione. In entrambi i casi, la premessa dello spostamento della funzione, rispetto al suo livello iniziale ricavabile dal testo costituzionale, è un motivato giudizio di miglior adeguatezza in relazione alla specificità della situazione (sentenza n. 168 del 2021). Parimenti, la giurisprudenza costituzionale in taluni casi ha ritenuto che una specifica disciplina fosse stata validamente adottata dalla regione anche in considerazione di una maggiore adeguatezza a realizzare i principi costituzionali nella situazione specificamente considerata (sentenza n. 16 del 2024: «non contrastano con la competenza legislativa statale esclusiva dello Stato le disposizioni regionali impugnate che, nell'esercizio della competenza legislativa regionale residuale in materia di pesca, producono l'effetto di elevare, in relazione a specifiche esigenze del territorio, il livello di tutela ambientale»; più recentemente si veda anche la sentenza n. 185 del 2024, punto 5.3.2 del Considerato in diritto).

L'art. 116, terzo comma, Cost., è un'altra espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà. Esso contiene una clausola generale di flessibilità che consente a ciascuna regione di chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione.

Poiché si tratta di una deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni, essa va giustificata e motivata con preciso riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi - in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità - della soluzione prescelta.

L'iniziativa della regione e l'intesa previste dalla suddetta disposizione costituzionale devono, pertanto, essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico (come, peraltro, suggerito dalla Banca d'Italia nella memoria depositata il 27 marzo 2024 nel corso dell'audizione davanti alla I Commissione, Affari costituzionali, della Camera dei deputati).

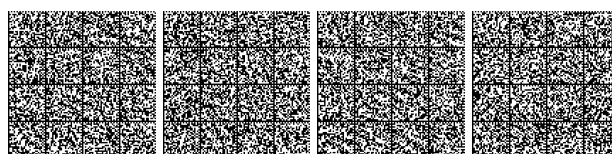
In ogni caso, anche qualora alcune funzioni concernenti una determinata materia vengano spostate alla competenza legislativa piena della regione, resteranno fermi i limiti generali di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP, così come resta operativo il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

Spetta alla discrezionalità del legislatore trovare le soluzioni che attuino la devoluzione ritenuta più adeguata, ma nella ricerca - invero non semplice - di tali soluzioni non potrà spingersi oltre le "colonne d'Ercole" rappresentate dall'art. 116, terzo comma, Cost., come precedentemente interpretato, a garanzia della permanenza dei caratteri indeffettibili della nostra forma di Stato.

Resta, comunque, riservato a questa Corte il sindacato sulla legittimità costituzionale delle singole leggi attributive di maggiore autonomia a determinate regioni, alla stregua dei principi sin qui enunciati. Il suddetto sindacato costituzionale è attivabile, oltre che in via incidentale, in via principale dalle regioni terze. Infatti, i limiti posti dall'art. 116, terzo comma, Cost. alle leggi speciali di differenziazione incidono direttamente sullo status costituzionale delle regioni terze, nel senso che la violazione di quei limiti - che si traduce in un regime privilegiato per una determinata regione - viola di per sé la par condicio tra le regioni, ossia la loro posizione di eguaglianza davanti alla Costituzione, ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.

In conclusione, l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, definite in relazione all'oggetto e/o alle finalità, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà.

4.4.- Questa Corte non può esimersi dal rilevare che vi sono delle materie, cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost., alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà. Vi sono, infatti, motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento. Con riguardo a tali funzioni, l'onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa, perciò, particolarmente gravoso e complesso. Pertanto, le leggi di differenziazione che contemplassero funzioni concernenti le suddette materie potranno essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale.



Inoltre, il fatto che l'art. 116, terzo comma, Cost. contempli, tra l'altro, le funzioni concernenti dette materie non implica che in esse vengano meno gli stringenti vincoli derivanti dalle altre materie trasversali o dall'ordinamento unionale o dai vincoli internazionali, che si sono rafforzati a seguito dei cambiamenti che hanno investito settori rilevantissimi della vita politica, economica e sociale: dalle due rivoluzioni tecnologiche "gemelle", la digitale e l'energetica, che hanno determinato trasformazioni dirompenti nell'economia, nella società e di conseguenza anche nel sistema giuridico, alle tensioni che hanno investito l'ordine mondiale innescando la sua modificazione, con conseguenze imponenti di ordine strutturale che coinvolgono direttamente alcune delle materie considerate (dal commercio estero all'energia).

Quanto detto non preclude, a priori, anche in queste materie la possibilità del trasferimento di alcune funzioni, ma questo deve trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale.

Tra le funzioni in questione vi sono quelle che riguardano il «commercio con l'estero». L'art. 3, paragrafo 1, lettera e) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riserva alla competenza esclusiva dell'Unione europea la «politica commerciale comune», che è poi regolata dall'art. 207 TFUE. In attuazione di tale politica commerciale, l'Unione adotta regolamenti e conclude accordi con Paesi terzi e organizzazioni internazionali. Pertanto, con riguardo al commercio con Paesi terzi, gli spazi lasciati agli Stati membri sono residuali.

Deve aggiungersi che le trasformazioni intervenute sul piano geopolitico e geoeconomico hanno avuto forti ripercussioni sulle politiche commerciali, che sempre più si intrecciano ora con le esigenze di sicurezza delle catene globali del valore, ora con gli aspetti riguardanti le relazioni di potere tra gli Stati, attraendole pertanto nella sfera della politica estera, che spetta alla competenza esclusiva dello Stato.

Per quanto riguarda, invece, il commercio con gli altri Stati membri dell'Unione, le relative regole sono quelle del mercato interno, fondato sulle quattro libertà di circolazione (delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone), in cui abbonda la normativa eurounitaria, con la conseguenza di rendere esigui gli ambiti di intervento legislativo degli Stati membri e delle loro istituzioni territoriali.

Analogamente, per quanto riguarda la «tutela dell'ambiente», si tratta di una materia in cui predominano le regolamentazioni dell'Unione europea e le previsioni dei trattati internazionali, dalle quali scaturiscono obblighi per lo Stato membro che, in linea di principio, mal si prestano ad adempimenti frammentati sul territorio, anche perché le politiche e gli interventi legislativi in questa materia hanno normalmente effetti di spill-over sui territori contigui, rendendo, in linea di massima, inadeguata la ripartizione su base territoriale delle relative funzioni.

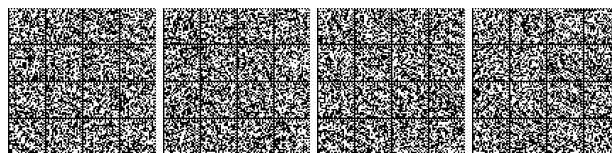
La pervasività della disciplina eurounitaria nella suddetta materia trova il suo fondamento nell'art. 11 TFUE, secondo cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. Inoltre, l'ambiente è attribuito alla competenza concorrente dell'Unione (art. 4, comma 2, TFUE), e pertanto lo Stato può intervenire solamente fino a quando l'Unione non abbia esercitato la sua competenza normativa. Competenza che, in questo ambito, è stata esercitata in modo assai ampio.

Ancora più marcati sono gli ostacoli al trasferimento di funzioni, in particolare di quelle legislative, concernenti la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Si tratta, infatti, di una materia disciplinata dal diritto eurounionale in funzione della realizzazione del mercato interno dell'energia, della tutela del consumatore e della sicurezza energetica. A tal fine la disciplina eurounitaria si occupa dettagliatamente della generazione di energia, delle reti di trasmissione, delle reti di distribuzione e della vendita al consumatore, in modo da realizzare un mercato effettivamente aperto, in cui deve impedirsi che un operatore verticalmente integrato possa discriminare l'accesso alla rete da parte di operatori concorrenti o sfruttare informazioni commercialmente sensibili.

Inoltre, il diritto dell'Unione ha previsto in ogni Stato membro l'istituzione di un'Autorità indipendente, titolare di rilevanti competenze, tra cui quella di determinare o di approvare, secondo criteri trasparenti, le tariffe di trasmissione e di distribuzione. A tale Autorità deve essere garantita la piena indipendenza dal potere politico (Corte di giustizia dell'Unione europea, quarta sezione, sentenza 2 settembre 2021, Commissione europea, in causa C-718/18, punti da 103 al 114).

Il sistema elettrico deve assicurare l'interoperabilità delle reti a livello europeo, assicurando gli scambi transfrontalieri, col duplice obiettivo di realizzare il mercato europeo dell'energia e di assicurare, in ciascuno Stato membro, la sicurezza energetica, soprattutto in caso di «sbilanciamento» del sistema nazionale. Pertanto, esiste un principio di solidarietà tra gli Stati membri in campo energetico (CGUE, grande camera, sentenza 15 luglio 2020, Repubblica federale di Germania, in causa C-848/19, punti da 37 a 53), cui devono uniformarsi le regole nazionali e la conformazione delle reti, senza ostacoli su base territoriale.

A conclusioni simili si perviene per le funzioni concernenti le materie «porti e aeroporti civili» e «grandi reti di trasporto e di navigazione». Anche in questo caso, le reti di trasporto e le infrastrutture che ne sono i nodi fondamentali - come i porti e gli aeroporti - sono parti di un sistema euronazionale. Vi è, infatti, una disciplina eurounionale delle



reti e dei trasporti, dei piani europei di sviluppo di alcuni grandi direttrici di trasporto (sia ferroviario che su strada), dei progetti di investimento cofinanziati dall'Unione. Ma anche a livello nazionale le grandi reti di trasporto e i loro nodi infrastrutturali sono parti di un sistema nazionale, costituente una piattaforma essenziale dell'economia e del mercato nazionale, che richiede, nel rispetto della normativa eurounionale, il mantenimento di fondamentali funzioni, in primo luogo, di normazione, a livello statale.

Sussistono consistenti ostacoli anche al trasferimento delle funzioni relative alla materia «professioni». Infatti, secondo il diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia, un soggetto che esercita una libera professione che implica, in quanto attività principale, la prestazione di più servizi distinti dietro corrispettivo, esercita un'attività economica (sentenze 18 gennaio 2024, Lietuvos notaru rūmai e altri, in causa C-128/21, punti 56 e 57, e 19 febbraio 2002, Wouters e altri, in causa C-309/99, punto 47). Peraltro, la natura complessa e tecnica dei servizi forniti e la circostanza che l'esercizio della professione sia regolamentato non possono mettere in discussione tale conclusione (sentenze del 28 febbraio 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, in causa C-1/12, punto 38, e ancora Lietuvos notaru rūmai e altri, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

Trattandosi di attività economica, anche le attività professionali, da un lato, sono sottoposte alle regole della concorrenza poste dallo Stato nell'esercizio della relativa competenza diretta a tutelarla e, dall'altro, rientrano nell'ambito della tutela del consumatore, che forma oggetto di regolamentazione analitica da parte del diritto eurounionale.

Ciò vale soprattutto per le professioni ordinistiche, che - quanto alle regole di accesso e quindi al relativo mercato - cadono nella materia «tutela della concorrenza»; anche se non si può escludere la possibilità di una differenziazione in riferimento a quelle professioni non ordinistiche che presentano nessi con la realtà locale.

Anche il trasferimento delle ulteriori funzioni, in particolare di quelle legislative, concernenti la materia «ordinamento della comunicazione» incontra ostacoli di ordine giuridico e tecnico, che rendono eccezionali e residuali le funzioni che possono essere devolute. In tale materia confluiscono il diritto delle comunicazioni elettroniche e il diritto di internet, che trovano la loro disciplina in un complesso assai esteso di atti normativi dell'Unione europea, che hanno il precipuo scopo di realizzare un mercato unico digitale che sia inclusivo, competitivo e rispettoso dei diritti fondamentali. Proprio perché si tratta di creare e garantire il mercato unico europeo, in cui le comunicazioni elettroniche e internet svolgono un ruolo fondamentale, gli atti legislativi europei sono, di regola, di massima armonizzazione, lasciando poco spazio agli Stati membri e precludendo, in linea di massima, regolamentazioni territorialmente frammentate che potrebbero fungere da ostacolo al funzionamento di tale mercato. Gran parte delle funzioni riguardanti la materia hanno finalità pro-concorrenziali e di tutela del consumatore e, perciò, afferiscono alla materia «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva dello Stato, potendo difficilmente essere separate da altre funzioni limitate esclusivamente alla comunicazione.

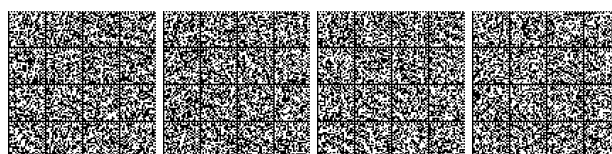
Sulla infrastruttura di rete, nei sistemi di comunicazione e su internet circolano, poi, ingenti masse di dati personali, rispetto ai quali si pone l'esigenza di garanzia del diritto fondamentale alla tutela dei dati personali, che, in talune circostanze, va temperato con l'interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e con quello all'accertamento e alla repressione dei reati. Queste esigenze hanno portato ad una vasta regolazione di matrice eurounitaria, che, in linea di massima, lascia spazi assai esigui all'intervento regolatorio degli Stati membri e mal si concilia con differenziazioni regionali.

Con riferimento alle «norme generali sull'istruzione», questa Corte ha da tempo individuato l'elemento caratterizzante di tale materia nella «valenza necessariamente generale ed unitaria» (sentenza n. 200 del 2009; più di recente, sentenze n. 168 del 2024 e n. 223 del 2023) dei contenuti che le sono propri; tali norme generali, stabilite dal legislatore statale, «delineano le basi del sistema nazionale di istruzione», essendo funzionali ad assicurare «la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.» (sentenza n. 200 del 2009). Non sarebbe quindi giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, stante l'intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell'identità nazionale.

5.- In via preliminare, occorre soffermarsi sulle eccezioni di inammissibilità relative agli interi ricorsi proposti.

5.1.- In tutti i giudizi l'Avvocatura dello Stato e la Regione Veneto eccepiscono l'inammissibilità radicale dei ricorsi per difetto di motivazione sulla ridondanza, cioè perché le ricorrenti denunciavano l'illegittimità costituzionale della legge, ma non la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali.

In effetti, l'art. 127 Cost. individua la lesione della sfera di competenza costituzionale della regione come unico motivo legittimante il ricorso regionale. Le regioni possono denunciare, però, anche le lesioni indirette della propria competenza, che si verificano quando la legge statale non viola, di per sé, la norma costituzionale di competenza ma incide sull'autonomia costituzionale regionale violando un parametro ad essa estraneo. In tali casi, questa Corte richiede, «in primo luogo, 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; si vedano anche, *ex multis*, le sentenze n. 133 del 2024, n. 187 del 2021 e n. 75 del 2017).



L'eccezione in esame non è fondata. In presenza di numerosi motivi, che invocano parametri di diverso tenore (alcuni attinenti alle competenze regionali, altri non attinenti), è necessario che l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza vada argomentata con riferimento ai singoli motivi. Sul tema si tornerà, dunque, in seguito.

5.2.- In tutti i giudizi l'Avvocatura dello Stato e la Regione Veneto eccepiscono l'inammissibilità radicale dei ricorsi anche per difetto di interesse ad agire, in quanto la lesione non sarebbe immediata ma dipenderebbe dalle future leggi rinforzate. Analoga eccezione è formulata dalla Regione Lombardia nel giudizio promosso dalla Regione autonoma Sardegna.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «il giudizio promosso in via principale si configura come successivo e astratto e presuppone la mera pubblicazione di una legge regionale che possa ledere il riparto delle competenze, “a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto” (tra le tante, sentenza n. 262 del 2016, punto 4.2. del Considerato in diritto). Tale sindacato, in quanto mira a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione nelle materie indicate, in linea con la natura astratta del giudizio in via principale, non risulta inutilmente svolto anche allorquando l'ambito temporale di applicazione delle norme impugnate sia assai ristretto o azzerato» (sentenza n. 24 del 2022). Ciò perché il ricorrente ricava un vantaggio dalla pronuncia della Corte per il solo ripristino “normativo” della propria competenza, cioè per l'eliminazione dell'incertezza sull'assetto dei rapporti tra Stato e regioni (sentenza n. 257 del 2021).

Alla luce di tali considerazioni, nel caso di specie l'eccezione è a fortiori da respingere, perché la legge impugnata potrebbe essere in futuro applicata, sia in procedure attivate dalle ricorrenti sia in procedure attivate da altre regioni. Nel momento in cui la ricorrente denuncia una lesione di competenza (diretta o indiretta), sussiste già l'interesse al ripristino della propria competenza, a prescindere dagli effetti concreti.

5.3.- La Regione Piemonte eccepisce l'inammissibilità dei ricorsi, ai sensi dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm. (considerato applicabile in ragione del rinvio operato dall'art. 22, primo comma, della legge n. 87 del 1953), in quanto non notificati alle regioni controinteressate: nel caso delle Regioni Toscana e Campania, perché esse hanno notificato il ricorso al solo Presidente del Consiglio dei ministri; nel caso della Regione Puglia e della Regione autonoma Sardegna, qualora la notificazione effettuata alle altre regioni venga considerata meramente “notiziale”.

L'eccezione non è fondata. Nel giudizio in via principale, parti necessarie sono solo lo Stato ricorrente e la regione resistente (in caso di impugnazione statale di una legge regionale), la regione ricorrente e lo Stato resistente (in caso di impugnazione regionale di una legge statale), nonché la regione ricorrente, da un lato, e la regione resistente e lo Stato, dall'altro (in caso di impugnazione di una legge regionale da parte di un'altra regione che la ritenga invasiva della sua competenza). Tanto si ricava, in particolare, dagli artt. 31, comma 3, 32, comma 2, e 33, comma 3, della legge n. 87 del 1953, che individuano i soggetti cui deve essere notificato il ricorso promosso, rispettivamente, dallo Stato avverso una legge regionale, dalla regione avverso una legge statale e dalla regione avverso una legge di un'altra regione.

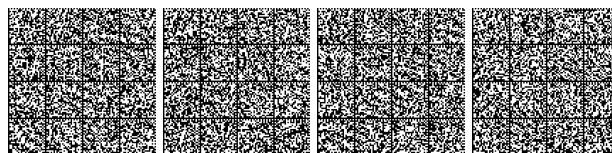
Questa Corte, sia con riferimento a soggetti privati e pubblici sia con riferimento a regioni “terze”, ha più volte espressamente escluso l'operatività, sul punto, del rinvio alle disposizioni regolanti il processo amministrativo, e quindi l'esistenza di un controinteressato nel giudizio in via di azione, e ciò sin dall'ordinanza del 30 maggio 1956, con riferimento ad un soggetto privato; nello stesso senso, ordinanza n. 27 del 1975, con riferimento ad una regione “terza”; ordinanza n. 130 del 1977, con riferimento al Comune di Bolzano; ordinanza n. 182 del 1987, con riferimento ad un soggetto privato; sentenza n. 517 del 1987, con riferimento al CONI; ordinanza n. 47 del 1991, con riferimento ad alcune province.

5.4.- Nel solo giudizio promosso dalla Regione autonoma Sardegna, la difesa erariale eccepisce l'inammissibilità del ricorso sotto tre ulteriori profili.

In primo luogo, esso sarebbe inammissibile per difetto di legittimazione ed interesse ad agire, in quanto l'art. 116, terzo comma, Cost. si rivolgerebbe alle sole regioni ordinarie.

L'eccezione non è fondata. Anzitutto, essa varrebbe per i soli motivi che la Regione autonoma Sardegna propone come potenziale richiedente l'autonomia differenziata, non per quelli che propone come Regione “terza”. Inoltre, la Regione autonoma Sardegna argomenta specificamente sull'applicabilità alle regioni speciali dell'art. 116, terzo comma, Cost., in base alla clausola “di maggior favore” di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Dunque, poiché «la valutazione della questione in punto di ammissibilità attiene alla prospettazione della ricorrente e deve essere tenuta distinta da quella in punto di fondatezza» (sentenza n. 298 del 2009; si vedano anche le sentenze n. 75 del 2017 e n. 64 del 2012), il ricorso della Regione autonoma Sardegna risulta, per questo profilo, ammissibile.

In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile perché ha ad oggetto (anche) l'intera legge n. 86 del 2024, che avrebbe contenuto non omogeneo. L'eccezione non è fondata perché, in realtà, il ricorso della Regione autonoma Sardegna censura l'intera legge solo nel primo dei ventidue motivi proposti (sul primo motivo, *infra*, punto 6).



In terzo luogo, mancherebbe l'interesse al ricorso perché non ci sarebbero dubbi sul riparto di competenze, in quanto le questioni promosse riguarderebbero la competenza esclusiva statale ad attuare l'art. 116, terzo comma, Cost. Neppure tale eccezione è fondata, perché si tratta di una competenza che può interferire con le prerogative regionali, sia nella prospettiva della regione richiedente il conferimento di ulteriori forme di autonomia sia nella prospettiva della regione "terza". Inoltre, la legge impugnata non si occupa esclusivamente dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. ma anche della determinazione dei LEP, che esprimono una competenza statale trasversale, idonea ad intersecare plurime materie di competenza regionale.

5.5.- Nel giudizio promosso dalla Regione autonoma Sardegna, la Regione Veneto rileva che la legge impugnata non sarebbe idonea ad incidere sul contenuto della futura legge rinforzata: il ricorso sarebbe dunque inammissibile perché «aggrede un atto privo di effetti e privo di causa».

L'eccezione non è fondata. La legge impugnata non è priva di effetti, perché regola la fase del negoziato e condiziona gli organi statali e regionali che operano in tale fase. Come ha rilevato questa Corte con riferimento ad un altro caso di legge rinforzata, che si basa su un'intesa (quella con le confessioni religiose diverse dalla cattolica di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.), la legge regolatrice del procedimento di stipulazione dell'intesa può dettare criteri «idonei a guidare il Governo» (sentenza n. 52 del 2016; fermo restando che le due disposizioni, pur essendo formulate in modo simile, si occupano di fattispecie eterogenee).

5.6.- La Regione Lombardia eccepisce che i ricorsi sono apodittici e privi di adeguata motivazione nei giudizi promossi dalla Regione Puglia e dalla Regione autonoma Sardegna.

Tale eccezione è da respingere in quanto la sufficienza della motivazione va verificata con riferimento ai singoli motivi di ricorso.

6.- Prima di esaminare i diversi gruppi di questioni, è necessario risolvere quella relativa all'applicabilità dell'art. 116, terzo comma, Cost. alle regioni ad autonomia speciale perché, in caso di risposta negativa, sarebbero non fondate (per le ragioni che si esporranno) tutte le censure che la Regione autonoma Sardegna avanza come potenziale richiedente l'autonomia differenziata: si tratta dei motivi n. 1, n. 2, n. 3, n. 4, n. 10 (nella parte in cui si censura la mancata previsione di una nuova intesa con la regione interessata, in caso di emendamenti), n. 13, n. 18, n. 19 (nella parte in cui si censura la discriminazione delle regioni con minore capacità fiscale), illustrati nel punto 5 del Ritenuto in fatto.

L'applicabilità dell'art. 116, terzo comma, Cost. alle regioni speciali è il presupposto dell'art. 11, comma 2, della legge impugnata, in base al quale, «[a]i sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Tale disposizione è stata impugnata dalla Regione autonoma Sardegna con il ventiduesimo motivo, per diretta violazione dell'art. 54 dello statuto speciale e dell'art. 116, terzo comma, Cost. e, indirettamente, per violazione di ulteriori disposizioni dello statuto e di diverse disposizioni costituzionali (punto 5.22. del Ritenuto in fatto).

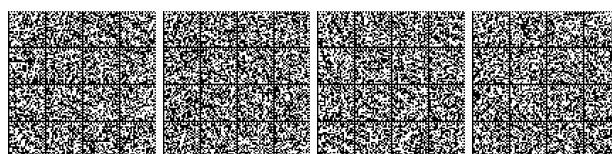
La questione è fondata in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost.

Tale disposizione costituzionale è chiara nel riferirsi alle sole regioni ordinarie, nel momento in cui consente l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «ad altre Regioni», vale a dire alle regioni diverse da quelle indicate nei commi precedenti dello stesso art. 116 Cost.

Invero, il dato letterale non è decisivo per la soluzione della questione. L'eventuale estensione alle regioni speciali dell'art. 116, terzo comma, Cost., infatti, dipende non solo da una interpretazione della disposizione costituzionale in esame, bensì anche da quella dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, cioè dalla possibilità di considerare la norma costituzionale sulla differenziazione una delle «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» dagli statuti speciali. In altri termini, il fatto che l'art. 116, terzo comma, Cost., riguardi - per inequivoco dato testuale - le sole regioni ordinarie non esclude di per sé che esso possa essere esteso anche alle regioni speciali in forza della clausola di maggior favore, analogamente alle altre disposizioni del Titolo V (riformato nel 2001) che parimenti si riferiscono alle sole regioni ordinarie.

L'applicazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, non è di per sé preclusa nemmeno dal carattere procedimentale e non materiale della norma. Infatti, anche norme di carattere procedimentale del titolo V, se garantiscono forme maggiori di autonomia, vanno estese alle regioni a statuto speciale, come è accaduto per l'impugnazione successiva della legge regionale ai sensi dell'art. 127 Cost. (sentenza n. 255 del 2014; ordinanze n. 377 e n. 65 del 2002).

Ciononostante, sussistono ragioni di carattere logico-sistematico che conducono ad escludere che l'art. 116, terzo comma, Cost. possa essere applicato alle regioni speciali, in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.



In primo luogo, occorre chiarire che le «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (così si esprime il citato art. 10) sono quelle previste dalla stessa legge cost. n. 3 del 2001 e, dunque, non possono essere quelle conferite dalle leggi di differenziazione.

In secondo luogo, la procedura di specializzazione e di rafforzamento dell'autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. non può essere considerata un caso di "maggior autonomia" ai sensi dell'art. 10. Le «forme di autonomia più ampie» di cui alla clausola di maggior favore sono quelle direttamente attribuite dalla riforma del Titolo V alla generalità delle regioni ordinarie, che vengono estese automaticamente a tutte le autonomie speciali in attesa dell'adeguamento degli statuti speciali («Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti [...]» è l'*incipit* dell'art. 10). La clausola di maggior favore «ha una finalità essenzialmente transitoria» (sentenza n. 370 del 2006).

Ora, non è concepibile che negli statuti speciali sia inserita una norma come l'art. 116, terzo comma, Cost., sia perché la procedura da esso prevista si affiancherebbe in modo incongruo alla procedura di revisione degli statuti speciali, sia perché una procedura volta a "specializzare" sarebbe inutile nel contesto di uno statuto che già conferisce un regime speciale ad una singola regione.

In sostanza, la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost. esclude che esso rientri nell'orbita della clausola di maggior favore. Esso consente di "rompere" l'uniformità delle regioni ordinarie, in relazione a casi specifici; nel contesto delle regioni speciali, l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali.

Pertanto, l'art. 11, comma 2, della legge impugnata è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

L'inapplicabilità di tale norma costituzionale alle regioni speciali comporta la non fondatezza di tutte le censure (sopra indicate) che la Regione autonoma Sardegna avanza come potenziale richiedente l'autonomia differenziata: essa, infatti, risulta priva di una prerogativa costituzionale da far valere (a differenza delle regioni ordinarie, per le quali l'art. 116, terzo comma, Cost. configura una procedura attivabile, che compone il loro status costituzionale). Dunque, qualunque vizio avesse la legge impugnata, non si potrebbe tradurre nella lesione di una competenza costituzionale della Regione autonoma Sardegna.

7.- È ora il momento di esaminare il primo gruppo di questioni, relative all'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Con il primo motivo, la Regione Puglia contesta l'intera legge n. 86 del 2024 per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. perché lo Stato non sarebbe legittimato ad approvare una legge quadro attuativa di questa norma costituzionale.

7.1.- Sotto il profilo processuale, la ricorrente non motiva sulla ridondanza del vizio sulle sue competenze costituzionali. Tuttavia, come già accennato, l'art. 116, terzo comma, Cost., pur non attribuendo competenze costituzionali, concorre a delineare il regime costituzionale delle regioni, garantendo loro una possibilità che si traduce in una procedura pattizia. Dunque, se una legge ordinaria viola la suddetta norma, interferendo sulla procedura pattizia, incide sulla posizione costituzionale delle regioni.

In relazione al motivo in esame, la Regione Piemonte eccepisce l'inammissibilità dell'intero ricorso per contraddittorietà, in quanto esso, da un lato, afferma l'impossibilità di adottare una legge quadro perché l'art. 116, terzo comma, Cost. dovrebbe ritenersi «del tutto autosufficiente», dall'altro contesta diversi «profili di incostituzionalità "per assenza" o "lacuna", ossia imperniati sulla mancanza di una determinata previsione che invece risulterebbe (in tesi) costituzionalmente necessaria, con la conseguenza, però, che la disposizione costituzionale *de qua* non potrebbe dirsi certamente autoapplicativa».

Tale eccezione non è fondata perché tutti i motivi di ricorso successivi al primo sono proposti dalla Regione Puglia in via subordinata ad esso. Poiché essi devono essere esaminati solo in caso di rigetto del primo motivo, non può ravvisarsi una contraddittorietà logica interna al ricorso.

7.2.- La questione in esame non è fondata.

Il fatto che una norma costituzionale non rinvii a una legge non impedisce al legislatore statale di dettare norme attuative, naturalmente nel rispetto dei limiti costituzionali di competenza, posti a tutela sia dell'autonomia regionale sia dell'autonomia delle singole Camere. La stessa legge n. 131 del 2003 (cosiddetta La Loggia) attua diverse norme del Titolo V che non richiedono espressamente norme attuative, ma ciò si verifica anche in altri settori dell'ordinamento: si veda, ad esempio, la legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), in relazione all'art. 68 Cost.

Né l'adozione di una legge attuativa può dirsi preclusa dal fatto che l'art. 116, terzo comma, Cost. prevede una fonte rinforzata. La già citata sentenza n. 52 del 2016, relativa all'art. 8, terzo comma, Cost., dà atto della possibilità che il legislatore decida, «nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore».



Legittimamente, dunque, lo Stato ha scelto di approvare una legge generale in materia di autonomia differenziata, allo scopo di guidare gli organi competenti a svolgere il negoziato e di garantire «un più ordinato e coordinato processo di attuazione» dell'art. 116, terzo comma, Cost. (così la relazione illustrativa del disegno di legge A.S. n. 615).

8.- Nel primo gruppo di questioni rientrano anche quelle con cui le ricorrenti censurano diverse disposizioni della legge impugnata in quanto consentirebbero trasferimenti “indiscriminati”, che potrebbero riguardare «tutte le funzioni di tutte le materie» menzionate dall'art. 116, terzo comma, Cost., senza prescrivere alcun collegamento con le caratteristiche specifiche della regione richiedente e, dunque, senza richiedere alcuna motivazione in merito.

Si tratta dei seguenti motivi di ricorso: secondo motivo della Regione Puglia, primo motivo della Regione Toscana, undicesimo motivo della Regione autonoma Sardegna, primo e secondo motivo della Regione Campania. Le disposizioni impugnate sono complessivamente: art. 1, commi 1 e 2; art. 2; art. 3, commi 3 e 4; art. 4. Le ricorrenti evocano numerosi parametri costituzionali: artt. 2, 3, 5, 114, 116, primo e terzo comma, 117, terzo comma, 118, 119, 138 e 139 Cost.; art. 54 dello statuto speciale Sardegna.

8.1.- Le Regioni Piemonte e Lombardia eccepiscono l'inammissibilità dei motivi basati su parametri non di competenza, per difetto di motivazione sulla ridondanza.

L'eccezione non è fondata.

I limiti posti dall'art. 116, terzo comma, Cost. alle leggi di differenziazione concorrono a configurare lo status costituzionale delle regioni “terze”, nel senso che la violazione di quei limiti, traducendosi in uno speciale regime favorevole per una determinata regione, viola di per sé la par condicio fra regioni, ed è innegabile che il principio di pari trattamento fra regioni compone la loro posizione costituzionale, rivendicabile contro le leggi statali che lo violino. Dunque, da un lato, le regioni “terze” potranno reagire contro leggi statali che rafforzino l'autonomia di una determinata regione oltre quanto consentito dall'art. 116, terzo comma, Cost. (*supra*, punto 4.3.), dall'altro le regioni sono legittimate a contestare anche la legge generale in esame, se ritengono che essa indirizzi l'attuazione del regionalismo differenziato in modo da superare i confini posti dalla suddetta norma costituzionale. Tale legittimazione risulta dal combinato disposto degli artt. 5, 114, secondo comma, e 116, terzo comma, Cost.

8.2.- Vanno invece dichiarate inammissibili le seguenti questioni.

In relazione al ricorso della Regione Puglia, la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. è inammissibile per difetto di motivazione (*ex multis*, sentenze n. 133 e n. 95 del 2024), perché il ricorso si limita a menzionare il principio di ragionevolezza, senza argomentare. Quella riferita all'art. 117, terzo comma, Cost. è inammissibile perché sostanzialmente assente nella delibera della Giunta (da ultimo, sentenze n. 126 del 2024, n. 223, n. 163, n. 134, n. 124 e n. 75 del 2023), che richiama l'art. 117 Cost. in modo generico, senza precisare il comma evocato e senza argomentare. La questione riferita all'art. 119 Cost. è inammissibile per assenza di motivazione.

Quanto alle questioni promosse dalla Regione Toscana, quella relativa all'intera legge è inammissibile per incongruenza tra motivazione e oggetto dell'impugnazione, nel senso che la Regione censura l'intera legge, ma i motivi attengono solo alle norme relative al trasferimento delle funzioni, che rappresentano una parte minore della legge. Le questioni promosse in riferimento al principio di unità e all'art. 138 Cost. sono inammissibili in quanto assenti nella delibera della Giunta. Questa menziona l'art. 5 Cost., ma in collegamento con l'art. 120 Cost. e censura il mancato coinvolgimento delle regioni nel procedimento legislativo: pertanto, è da ritenere che l'art. 5 Cost. sia stato richiamato nella delibera solo quale fondamento del principio di leale collaborazione.

Quanto alle questioni promosse dalla Regione Campania, quella relativa all'intera legge è inammissibile per le ragioni appena esposte in relazione alla Regione Toscana. Le questioni promosse nel secondo motivo per violazione dei principi di leale collaborazione e solidaristico risultano assenti nella delibera della Giunta, con conseguente inammissibilità.

8.3.- Le altre questioni possono essere esaminate nel merito.

In primo luogo, il presupposto interpretativo da cui muovono le ricorrenti risulta corretto, nel senso che gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 4 della legge impugnata, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», alludono a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, e tale trasferimento potrebbe essere chiesto da una regione in molte materie, dato il contenuto dell'art. 2, comma 1 (in base al quale «il negoziato [...], con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia»), dal quale risulta che nelle materie “no-LEP” il negoziato può riguardare più materie contemporaneamente, e dell'art. 2, comma 2, secondo il quale «[l']atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni». Inoltre, la legge non prescrive che le richieste di intesa siano giustificate in relazione alla situazione della regione richiedente.



Tale interpretazione è avvalorata dai lavori della 1ª Commissione del Senato, Affari costituzionali, nel corso dei quali sono stati respinti numerosi emendamenti che miravano a consentire solo richieste di differenziazioni che fossero puntuali, cioè riferite a singole funzioni e non ad intere materie, e motivate.

8.4.- Le questioni sollevate in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost. sono fondate.

Come illustrato nel punto 4, l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. La ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali. L'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo ai criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica.

Per le ragioni sopra esposte, dunque, le disposizioni impugnate vanno dichiarate costituzionalmente illegittime là dove alludono a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, senza prescrivere che le richieste di intesa siano giustificate in relazione alla situazione della regione richiedente.

In particolare, va dichiarata: a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede «[l]attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]» anziché «[l]attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]»; b) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»; c) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2; d) l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»; e) l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, primo periodo, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP».

Inoltre, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, primo periodo nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà.

Le altre questioni restano assorbite, comprese quelle proposte contro l'art. 2, comma 2, dalla Regione autonoma Sardegna, per violazione del principio di leale collaborazione, e dalla Regione Puglia nel motivo n. 9.

9.- Il secondo gruppo di questioni concerne il tema delle fonti del diritto.

Tutte le regioni impugnano l'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, che reca una delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., rinviando ai «principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197». Le norme richiamate sarebbero insufficienti a guidare il Governo nell'esercizio del potere legislativo delegato; si tratterebbe, cioè, di una delega «in bianco». Si tratta dei seguenti motivi di ricorso: quarto motivo della Regione Puglia, quinto motivo della Regione Toscana, ottavo motivo della Regione Campania, dodicesimo motivo della Regione autonoma Sardegna, (punti 2.4., 3.5., 4.8. e 5.12. del Ritenuto in fatto).

La Regione Puglia impugna anche l'art. 3, comma 4, in quanto richiederebbe una delega «in bianco» per la definizione delle procedure e delle modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna regione dell'erogazione dei LEP.

9.1.- Sotto il profilo processuale, la Regione Piemonte eccepisce l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Campania ai sensi degli artt. 116, terzo comma, e 119 Cost., per insufficienza della motivazione.

L'eccezione è fondata. La Regione Campania sottolinea la «centralità che l'individuazione dei LEP assume nel procedimento per l'attribuzione delle ulteriori condizioni e forme di autonomia», ma restano oscure le ragioni per le quali una determinazione governativa priva di un'ideale guida parlamentare si tradurrebbe in violazione degli artt. 116, terzo comma, e 119 Cost. Per le stesse ragioni, sono inammissibili le analoghe questioni promosse dalla Regione Toscana.

La Regione Lombardia eccepisce l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 76 Cost., per difetto di motivazione sulla ridondanza.

L'eccezione non è fondata. La motivazione dei ricorsi sul punto risulta sufficiente: essi evidenziano che, dato il carattere trasversale della materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., l'illegittimo conferimento di potere al Governo inciderebbe sulle competenze regionali.



9.2.- Nel merito, la questione promossa con riferimento all'art. 76 Cost. è fondata.

La determinazione dei principi e criteri direttivi «ben può avvenire per *relationem*, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici» (sentenza n. 156 del 1987): occorre, pertanto, verificare l'idoneità, sotto questo profilo, delle norme richiamate dall'impugnato art. 3, comma 1, cioè dei commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022.

Tali disposizioni regolano una procedura di determinazione dei LEP (ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.) che culmina in uno o più d.P.C.m., previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un'intesa con la Conferenza unificata (comma 796). Nella procedura intervengono anche la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, che è un organo politico (comma 792), e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 793).

Il comma 791 fornisce una definizione di LEP e indica alcune finalità da perseguire con la determinazione degli stessi LEP («pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni», «assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali», «favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza»). Tali finalità si rivelano alquanto generiche e inadeguate a guidare il potere legislativo delegato, tanto che risulta difficile immaginare che possano fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega. D'altro canto, le norme procedurali dettate dai commi 792 e seguenti non sono sufficienti per soddisfare lo standard dell'art. 76 Cost., dato che questa norma costituzionale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere.

È da sottolineare, a tal proposito, che i LEP implicano una delicata scelta politica, perché si tratta - fondamentalmente - di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro. Si tratta, in definitiva, di decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale.

Il vizio alla base dell'art. 3, comma 1, sta nella pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi - per *relationem* - con riferimento a numerose e variegate materie. Poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità. Del resto, fino alla legge n. 197 del 2022 la determinazione dei LEP è stata compiuta in modo distinto per ciascuna materia: si vedano i LEA in materia sanitaria (da ultimo, d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»), i LEP in materia di servizi sociali (art. 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» e art. 1, commi 159 e seguenti, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024»), i LEP in materia di istruzione e formazione professionale (artt. 15 e seguenti del decreto legislativo 7 ottobre 2005, n. 226, recante «Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della L. 28 marzo 2003, n. 53»).

L'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, dunque, è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost. (sentenze n. 280 del 2004 e n. 47 del 1959). Tale vizio si riflette in lesione delle competenze costituzionali delle ricorrenti, perché il conferimento di un potere legislativo delegato illegittimo per insufficienza di criteri direttivi delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali.

Le altre questioni relative all'art. 3, comma 1, restano assorbite.

La determinazione dei LEP dovrà dunque avvenire (anche con l'ausilio del lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023) nel rispetto dei principi costituzionali, quali richiamati dalla presente sentenza.

9.3.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, determina l'inapplicabilità dell'art. 3, commi 2 (che regola il procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1), 4 (che affida ai decreti di cui al comma 1 la disciplina del monitoraggio sulla garanzia dell'erogazione dei LEP), 5 e 6 (riguardanti adempimenti successivi allo stesso monitoraggio). Occorre quindi dichiararne l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ex art. 27 della legge n. 87 del 1953, poiché, essendo essi strettamente connessi a quello caducato, sono divenuti inapplicabili (sentenze n. 113 del 2023 e n. 193 del 2022).

Ciò determina l'assorbimento delle questioni proposte dalle ricorrenti in relazione all'art. 3, commi 2, 4 e 5 (per violazione del principio di leale collaborazione), e di quella avente ad oggetto l'art. 3, comma 4, proposta dalla Regione Puglia per violazione dell'art. 76 Cost.



10.- Tutte le Regioni impugnano l'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024, in base al quale, «[c]on lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata». Le ricorrenti ritengono che tale norma intenda riservare l'iniziativa legislativa (relativa alla legge "di differenziazione") al Governo, mentre l'art. 116, terzo comma, Cost., menzionando l'iniziativa regionale, farebbe riferimento ad un'iniziativa legislativa in senso proprio. Sono evocati anche gli artt. 71 e 121, secondo comma, Cost.

Le questioni non sono fondate, per erroneità di entrambi i presupposti interpretativi, nei termini di seguito illustrati.

In base all'art. 71, primo comma, Cost., «[l']iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale». Fra questi organi rientrano i consigli regionali (art. 121, secondo comma, Cost.), la cui iniziativa legislativa può riguardare anche leggi statali rinforzate e leggi costituzionali (sentenze n. 496 del 2000 e n. 470 del 1992). Talora la Costituzione riserva espressamente l'iniziativa legislativa al Governo (artt. 81, quarto comma, e 77, secondo comma, Cost.).

Alla legge ordinaria è precluso sia prevedere ulteriori organi o soggetti titolari di iniziativa legislativa sia istituire nuovi casi di riserva di iniziativa legislativa in capo al Governo. Pertanto, se l'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024 intendesse riservare al Governo l'iniziativa delle leggi di differenziazione, esso sarebbe costituzionalmente illegittimo.

Come noto, però, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali. Occorre dunque verificare se sia possibile interpretare l'art. 2, comma 6, in senso conforme a Costituzione, in base alla sua lettera e alla sua *ratio*.

Tale interpretazione è possibile (e, dunque, doverosa). L'art. 2, comma 6, deve essere letto in collegamento con l'art. 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», in base al quale «il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento». Alla disposizione impugnata va attribuito lo scopo di garantire la prosecuzione della procedura ad opera del Governo, senza però precludere che, in caso di inerzia governativa, l'iniziativa legislativa sia assunta dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost.

Quanto al secondo presupposto interpretativo, l'art. 116, terzo comma, Cost. non va inteso nel senso di prevedere una riserva di iniziativa legislativa in capo alla regione interessata. Esso si riferisce ad un'iniziativa politico-amministrativa, non all'iniziativa legislativa in senso tecnico. Lo scopo della norma costituzionale è quello di stabilire che la procedura di conferimento delle ulteriori forme di autonomia dev'essere avviata dallo stesso soggetto interessato. Sotto questo profilo, l'«iniziativa» di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. risulta assimilabile a quella dei comuni di cui all'art. 133, primo comma, Cost. (su entrambi i profili qui esaminati si veda anche il Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del regionalismo differenziato, del 12 luglio 2022, svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali).

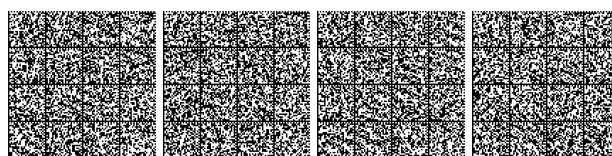
11.- Le Regioni Toscana e Campania impugnano anche l'art. 2, comma 8, in base al quale «[i]l disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima perché fa riferimento a una «deliberazione» delle Camere, che corrisponderebbe alla semplice approvazione finale dell'intesa («prendere o lasciare»), mentre l'art. 116, terzo comma, Cost. presupporrebbe un ordinario *iter* legislativo, comprendente il potere di emendamento. Oltre a tale norma costituzionale, sono invocati gli artt. 5, 70 e 72 Cost.

11.1.- La Regione Piemonte eccepisce l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla ridondanza, in quanto le ricorrenti agirebbero, in sostanza, a difesa del ruolo delle Camere.

L'eccezione non è fondata. Come già detto, i limiti posti dall'art. 116, terzo comma, Cost. alle leggi speciali di differenziazione concorrono a configurare lo status costituzionale delle regioni "terze". La necessaria approvazione delle Camere, luogo del pluralismo politico, a maggioranza assoluta, rappresenta indubbiamente una garanzia non solo per le esigenze unitarie ma anche per le regioni terze, contro possibili scelte arbitrarie volte a creare uno speciale regime favorevole per una determinata regione, in violazione del principio di pari trattamento fra regioni. Dunque, le regioni sono legittimate a contestare la legge generale in esame, se ritengono che essa indirizzi l'attuazione del regionalismo differenziato in modo da superare i confini posti dalla suddetta norma costituzionale.

11.2.- Nel merito, la questione non è fondata, nei termini di seguito illustrati.

L'art. 2, comma 8, prevede che il disegno di legge sia «trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».



Occorre, quindi, in primo luogo chiarire il significato dell'ultimo periodo di tale disposizione costituzionale («La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata»), che non è stata finora integrata dai regolamenti parlamentari (i quali non disciplinano neppure la procedura di approvazione della legge prevista dall'art. 8, terzo comma, Cost.).

Se la lettera dell'ultimo periodo dell'art. 116, terzo comma, Cost. non è univoca, la *ratio* di tale disposizione, inserita nel sistema costituzionale, conduce ad escludere che essa intenda attribuire alle Camere un potere di mera approvazione o rifiuto dell'intesa («prendere o lasciare»), precludendo la possibilità di introdurre emendamenti. La legge di differenziazione è abilitata a derogare al riparto costituzionale di competenza, privando le Camere del loro ordinario potere legislativo, con riferimento ad una determinata regione e a determinate funzioni. Inoltre, la stessa legge è deputata a disciplinare il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo quindi sul cuore delle competenze parlamentari, cioè sulla gestione delle risorse pubbliche. Dunque, in assenza di chiari elementi testuali in senso contrario, l'art. 116, terzo comma, Cost. va inteso nel senso di non prevedere una legge di mera approvazione dell'intesa. L'interpretazione alternativa, da un lato, svuoterebbe il ruolo delle Camere (non garantito a sufficienza dall'informativa e dagli atti di indirizzo previsti dall'art. 2, commi 1 e 4, della legge impugnata), dall'altro irrigidirebbe il procedimento di differenziazione, che potrebbe chiudersi solo con l'approvazione o la bocciatura dell'intesa.

Naturalmente, essendo la legge di differenziazione caratterizzata da una «condizionalità» derivante dall'intesa, qualora le Camere intendano apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso, esso dovrà essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura.

Così precisato il contenuto dell'art. 116, terzo comma, ultimo periodo, Cost., occorre prendere atto che l'impugnato art. 2, comma 8, può essere inteso in senso conforme a Costituzione, cioè nel senso di rinviare alla deliberazione delle Camere come regolata dalle fonti competenti (cioè, dalla suddetta norma costituzionale e dai regolamenti parlamentari, qualora integrino in futuro l'art. 116, terzo comma, Cost.). L'interpretazione delle Regioni Toscana e Campania non è da accogliere perché renderebbe la disposizione in questione costituzionalmente illegittima sotto un duplice profilo: per contrasto con l'art. 116, terzo comma, Cost., inteso nei termini sopra esposti, e per disciplina di un oggetto (il procedimento legislativo) spettante alla Costituzione e ai regolamenti parlamentari.

11.3.- La Regione Toscana impugna anche l'art. 2, comma 5, secondo il quale il Presidente del Consiglio dei ministri può non conformarsi, fornendo adeguata motivazione, agli atti di indirizzo adottati dagli organi parlamentari sullo schema di intesa preliminare. Tale norma violerebbe l'art. 116, terzo comma, Cost., prevedendo un «ruolo marginale» delle Camere, «a tutto vantaggio del Governo».

La questione non è fondata. L'art. 116, terzo comma, Cost. è chiaro nell'affidare alle Camere un ruolo centrale nella fase finale del procedimento e, per le ragioni appena esposte, questo ruolo si traduce in un potere legislativo pieno, non di mera approvazione. Dalla norma costituzionale non si ricava affatto che le Camere debbano avere un ruolo centrale, da esercitare tramite pareri vincolanti, anche nella fase precedente l'intesa definitiva. La disciplina di questo segmento della procedura rientra nella discrezionalità del legislatore. Peraltro, la stessa norma impugnata prevede che il Presidente del Consiglio, «ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata».

12.- La Regione Puglia impugna, con il decimo motivo, l'art. 7, commi 3 e 5. In base alla prima disposizione, «[c]iascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa».

Tale norma violerebbe: a) l'art. 117, primo comma, Cost., perché lascerebbe «alla mera contrattazione tra Governo e Regione interessata l'individuazione delle leggi da indicare nell'elenco», sicché si consentirebbe alla singola intesa, «ad esempio, di determinare la cessazione dell'efficacia di norme statali attuative di obblighi eurounitari o internazionali»; b) il principio di ragionevolezza, perché la norma impugnata non chiarirebbe «se siamo di fronte a un fenomeno di abrogazione della legge statale (limitata, peraltro, a una porzione di territorio), oppure a una sua deroga o sospensione»; c) il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e il principio della soggezione del giudice alla sola legge (art. 101 Cost.), perché dichiarare l'abrogazione spetterebbe solo all'interprete, in particolare al giudice; d) gli artt. 5, 116, 117 e 120 Cost., perché il fatto che l'intesa regoli «la forza prescrittiva della legislazione statale» equivarrebbe a stabilire che «l'intesa possa interferire anche col rapporto tra legge statale e leggi delle altre Regioni che non hanno chiesto (o avuto accesso a) l'autonomia particolare».

12.1.- Tali questioni non sono fondate.

Quanto all'asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la norma impugnata non si occupa per nulla dell'attuazione degli obblighi europei e internazionali. Le future leggi di differenziazione, che diano seguito all'impugnato art. 7, comma 3, potranno essere sindacate sotto questo profilo. Peraltro, occorre ricordare che le regioni non sono



escluse dall'attuazione delle direttive europee e degli accordi internazionali, ai sensi dell'art. 117, quinto comma, Cost. («Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»), come integrato dagli artt. 40 e 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), e dall'art. 6, comma 1, della legge n. 131 del 2003.

Quanto alla censura sub *b*), non può certo essere considerata irragionevole una legge per non aver inquadrato dal punto di vista dogmatico la cessazione di efficacia parziale (nel territorio di una regione) di una legge statale per effetto dell'entrata in vigore di una legge regionale successiva. La qualificazione di tale rapporto, in assenza di indicazioni legislative, resta affidata alla dottrina e alla giurisprudenza.

Quanto alla censura sub *c*), formulata per il caso in cui la norma impugnata preveda un'abrogazione parziale, occorre rilevare che l'abrogazione espressa, disposta dalla legge di differenziazione (che segue l'intesa), lungi dal violare l'art. 3 Cost., favorisce la certezza del diritto e di certo non si pone in contrasto con l'art. 101 Cost. che, sancendo la soggezione del giudice alla legge, non può ritenersi violato da un'abrogazione stabilita dal legislatore.

La censura sub *d*) non è fondata perché l'art. 7, comma 3, si riferisce chiaramente ad una cessazione di efficacia nel solo territorio della regione “differenziata”, non nelle altre regioni.

12.2.- L'altra disposizione impugnata (art. 7, comma 5) stabilisce che «[l]e disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese».

Secondo la ricorrente, il comma 5, presupponendo che le intese «possano addirittura incidere nell'applicabilità delle norme statali pro futuro, anche in pregiudizio delle altre Regioni», violerebbe gli artt. 116, terzo comma, e 117, terzo e quarto comma, Cost.

La questione non è fondata. La norma impugnata non interferisce affatto sull'applicabilità delle leggi statali nelle altre regioni. Essa si limita a ribadire quanto risulta già dall'art. 116, terzo comma, Cost., cioè che leggi statali ordinarie successive alla legge di differenziazione devono rispettare tale legge, che è dotata di forza passiva peculiare, nel senso che il conferimento della maggiore autonomia non è “ritrattabile” unilateralmente dallo Stato con una successiva legge ordinaria (salva la disciplina contenuta nella stessa intesa in ordine alla sua efficacia e salva la possibilità di approvare una legge costituzionale). L'art. 7, comma 5, dunque, non riguarda l'«applicabilità» delle leggi statali (ma la loro validità) e si riferisce solo alle regioni “differenziate”.

13.- Tutte e quattro le ricorrenti impugnano l'art. 3, comma 7, in quanto affida l'aggiornamento dei LEP ad un d.P.C.m., su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze. Il comma 7 dispone che i decreti siano adottati previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. L'aggiornamento dei LEP è previsto «anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia».

Le ricorrenti invocano: *a*) il principio di legalità sostanziale (artt. 23, 97 e 113 Cost.), in quanto la norma impugnata conferirebbe «all'Esecutivo un potere discrezionale privo di qualsivoglia delimitazione per legge», e l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che affida alla legge statale la determinazione dei LEP; *b*) l'art. 3 Cost., per contraddittorietà rispetto all'art. 3, comma 1, che reca una delega legislativa; *c*) gli artt. 74, 75, 87, quinto comma, e 127 Cost., dal momento che la determinazione dei LEP a mezzo di d.P.C.m. eluderebbe le garanzie e i controlli costituzionalmente previsti in relazione agli atti con forza di legge.

La Regione Campania e la Regione autonoma Sardegna impugnano anche l'art. 3, comma 9, della legge, in base al quale, «[n]elle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197».

13.1.- La Regione Lombardia eccepisce l'inammissibilità del motivo proposto dalla Regione Campania, per difetto di motivazione sulla ridondanza.

L'eccezione non è fondata. La Regione Campania motiva specificamente sul punto, rilevando, da un lato, che la legge statale è sintesi degli interessi della comunità nazionale, e dunque anche delle autonomie territoriali; dall'altro, che la competenza ad aggiornare i LEP incide sulle competenze regionali, dato il carattere trasversale della materia.

È invece inammissibile la questione promossa dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., non comparendo tale norma costituzionale fra i parametri evocati nella delibera di Giunta.



13.2.- Nel merito, questa Corte, avvalendosi della facoltà di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (sentenze n. 190 del 2023 e n. 120 del 2022), ritiene di dover esaminare in primis la questione relativa all'art. 3 Cost. (irragionevolezza dell'art. 3, comma 7, per contraddittorietà rispetto all'art. 3, comma 1).

Essa è fondata.

L'art. 3, comma 1 (scrutinato nel punto 9.2.), conferisce una delega legislativa per la determinazione dei LEP. L'art. 3, comma 7, prevede che questi futuri decreti legislativi possano essere successivamente modificati con un atto sub-legislativo, cioè con un d.P.C.m. Tale meccanismo risulta intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti. Esso si distingue da quello della delegificazione (come notato nel parere del Comitato per la legislazione, che ha chiesto alla Commissione di merito della Camera di valutare l'opportunità di una riformulazione della disposizione) per un profilo essenziale: mentre l'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), prevede che la legge di delegificazione disponga l'abrogazione di norme legislative previgenti, a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, la norma in esame prevede la modifica di un atto legislativo futuro ad opera di un atto sostanzialmente regolamentare (il d.P.C.m.). L'art. 3, comma 7, non può disporre della forza dei decreti legislativi di determinazione dei LEP, perché essi ancora non esistono. Dunque, la norma impugnata configura il d.P.C.m. come una fonte primaria, essendo esso abilitato a modificare un decreto legislativo per forza propria. L'art. 3, comma 7, prevedendo contraddittoriamente che un futuro atto avente forza di legge possa essere modificato con un atto sub-legislativo, viola l'art. 3 Cost. Tale vizio si riflette in lesione delle competenze costituzionali delle ricorrenti, perché (analogamente a quanto rilevato per l'art. 3, comma 1) l'art. 3, comma 7, delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali.

Ad abundantiam, si può rilevare che la norma impugnata finisce anche per porsi in contrasto, da un lato, con il principio secondo il quale una fonte primaria non può creare una fonte con sé concorrenziale (sentenze n. 198 del 2021 e n. 361 del 2010), dall'altro con l'art. 76 Cost., perché, attribuendo al Presidente del Consiglio il potere di aggiornare i LEP fissati con decreto legislativo, in sostanza conferisce un'altra delega ad un organo diverso dall'unico cui la delega legislativa può essere data (il Governo nella sua interezza), in base all'art. 76 Cost.

Le altre questioni relative all'art. 3, comma 7 (comprese quelle proposte per violazione del principio di leale collaborazione), restano assorbite.

13.3.- Anche la questione relativa all'art. 3, comma 9, promossa dalla Regione Campania per violazione dell'art. 3 Cost. (contraddittorietà dell'art. 3, comma 9, rispetto all'art. 3, comma 1), è fondata.

La norma impugnata tiene ferma la procedura di determinazione dei LEP con d.P.C.m. prevista dalla legge n. 197 del 2022, determinando una anomala convivenza tra il percorso di cui all'art. 3, comma 1, e quello previsto nel 2022. La scelta "a regime", compiuta dall'art. 3, comma 1, è nel senso della determinazione dei LEP con decreto legislativo, ma lo stesso art. 3 dispone che continua ad applicarsi la procedura introdotta nel 2022, che prevede la loro determinazione con d.P.C.m. ed è soggetta, fra l'altro, a un termine finale più ravvicinato (art. 1, comma 795, della legge n. 197 del 2022) rispetto a quello fissato alla delega legislativa (luglio 2026).

L'accoglimento della questione relativa all'art. 3, comma 9, determina l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, delle norme la cui applicazione è tenuta ferma, cioè dei commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022. Resta fermo il lavoro istruttorio e ricognitivo compiuto sulla base di tali norme.

L'accoglimento della questione relativa all'art. 3, comma 9, determina l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ex art. 27 della legge n. 87 del 1953, anche dell'art. 3, comma 10 (strettamente connesso al comma 9), che fa «salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo».

Infine, va dichiarata l'illegittimità costituzionale consequenziale anche dell'art. 3, comma 8, in relazione all'inciso «secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197,». Una volta venuta meno l'applicabilità dei commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, risulta incongrua la previsione che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (istituita dall'art. 1, comma 29, della legge n. 208 del 2015) debba rispettare la procedura delineata da quelle norme legislative.

14.- Vanno ora esaminate le questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

L'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Come già detto (punto 9.2.), si tratta di un potere attribuito dalla Costituzione allo Stato al



fine di conciliare l'uguaglianza delle persone con l'autonomia degli enti territoriali, che nel 2001 risultava accresciuta (sentenze n. 282 del 2002 e n. 88 del 2003). Il legislatore statale ha il compito di garantire uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia, tenendo conto delle risorse disponibili.

Dai lavori preparatori della legge cost. n. 3 del 2001 risulta che l'inciso «livelli minimi di garanzia» (contenuto nel testo unificato della I Commissione della Camera) fu sostituito dall'Aula con la formula attuale («livelli essenziali delle prestazioni»), proprio per assicurare «uniformità dei diritti fondamentali in tutto il paese» (seduta n. 774 del 20 settembre 2000). Lo scopo era assicurare, se possibile, uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto, in collegamento (per quel che riguarda i diritti sociali) con l'art. 3, secondo comma, Cost., che affida alla Repubblica il compito - di più ampio respiro rispetto all'erogazione delle prestazioni minime - di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana». Che l'orizzonte concettuale dei LEP sia l'eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto risulta anche dall'art. 120, secondo comma, Cost., nell'ambito del quale la garanzia dei LEP rientra nella «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica».

Occorre, però, precisare che, una volta che siano determinati dal legislatore statale, i LEP rappresentano una soglia vincolante che dev'essere rispettata dalle autonomie territoriali. Coerentemente, la determinazione dei LEP implica che gli enti territoriali dispongano delle necessarie risorse, attraverso i canali previsti dall'art. 119 Cost.: dunque, anche attraverso il fondo perequativo (artt. 8, comma 1, lettera g, e 9 della legge n. 42 del 2009; art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011).

In sintesi, il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario: «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016; si vedano anche, ad esempio, le sentenze n. 152 del 2020, in materia di pensione di inabilità, e n. 309 del 1999, in materia di assistenza sanitaria all'estero). Invece, i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento.

La distinzione tra LEP e nucleo minimo del diritto consente di non svuotare di senso la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.: infatti, se i due concetti coincidessero, tale norma attribuirebbe al legislatore statale il mero compito di esplicitare un vincolo già derivante dalle norme costituzionali sui diritti.

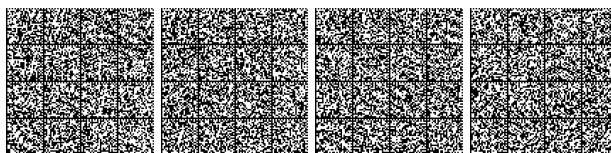
14.1.- In linea generale, i LEP rappresentano - come detto - il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili. Perciò, questa Corte ha sottolineato «la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione - secondo canoni di ragionevolezza - dei livelli essenziali» (sentenza n. 169 del 2017).

La legge impugnata ha subordinato il conferimento delle forme particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., alla determinazione dei relativi LEP e costi standard (art. 1, comma 2, e art. 4, comma 1); essa ha così ribadito la scelta già compiuta dall'art. 1, comma 791, della legge n. 197 del 2022 (salva l'esclusione delle cosiddette materie “no-LEP”, non menzionate dall'art. 3, comma 3, della legge impugnata: punto 15.2.).

L'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali pertinenti (artt. 116, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), lette alla luce dei principi di solidarietà, di eguaglianza sostanziale e di unità (artt. 2, 3, secondo comma, e 5 Cost.), fa sì che, nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, debba previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome di un principio di solidarietà che questa Corte ha declinato anche nel rapporto fra enti (sentenza n. 355 del 1994). La determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale.

15.- Alla luce di tali considerazioni, si possono esaminare le questioni promosse dalle ricorrenti.

Le Regioni Puglia, Campania e la Regione autonoma Sardegna impugnano le norme che impongono la determinazione dei LEP solo in alcune materie, cioè che introducono la distinzione fra “materie-LEP” e materie “no-LEP”. Le disposizioni impugnate sono gli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3, comma 3; 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024. I parametri invocati sono gli artt. 2 (principio solidaristico), 3 (per l'asserita arbitrarietà nell'individuazione delle materie “no-LEP”), 5 (principio di unità), 81, 97, 116, terzo comma (al quale sarebbe estranea la distinzione di cui sopra), 117, secondo comma, lettera *m*) (che imporrebbe alla legge statale di determinare i LEP in tutte le materie), 119, 120, secondo comma, Cost.



La Regione Puglia impugna poi l'art. 2, comma 1, in quanto presuppone che le nove materie escluse dalla determinazione dei LEP «possono essere devolute alle Regioni richiedenti non solo immediatamente [...] ma persino “in blocco”». La censura è motivata rinviando ai «paragrafi precedenti».

15.1.- L'Avvocatura e la Regione Piemonte eccepiscono l'inammissibilità dei motivi per difetto di legittimazione delle ricorrenti a far valere competenze esclusive statali.

L'eccezione non è fondata perché le tre regioni ricorrenti motivano specificamente sulla ridondanza dei vizi denunciati sulle loro attribuzioni.

L'Avvocatura eccepisce anche, con riferimento alla censura relativa alla mancata individuazione delle risorse da trasferire nelle materie “no-LEP” (contenuta nel ricorso proposto dalla Regione autonoma Sardegna), un difetto di interesse attuale della censura, dato che essa andrebbe rivolta nei confronti delle singole leggi rinforzate. L'obiezione ricalca in sostanza quella già esaminata (nel punto 5.2.) e va dunque respinta per le ragioni ivi esposte.

La questione promossa dalla Regione Puglia in relazione all'art. 2, comma 1, è inammissibile per insufficienza della motivazione, in quanto vengono evocati contemporaneamente numerosi parametri e l'argomentazione consiste in un rinvio «ai paragrafi precedenti», la cui attinenza con la questione del trasferimento “in blocco” risulta oscura.

15.2.- Nel merito, le questioni non sono fondate, nei termini di seguito illustrati.

L'art. 3, comma 3, della legge impugnata stabilisce che la determinazione dei LEP non avvenga in tutte le materie di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. ma solo in quelle ivi elencate. Risultano escluse le seguenti materie: «previdenza complementare e integrativa», «professioni», «organizzazione della giustizia di pace», «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni», «commercio con l'estero», «protezione civile», «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», «cashe di risparmio, cashe rurali, aziende di credito a carattere regionale», «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale».

Questa, dunque, è la norma che individua le materie “no-LEP”, cioè che consente di attribuire forme particolari di autonomia, in tali materie, a prescindere dalla previa determinazione dei LEP.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, cioè della necessità di determinare il relativo LEP (e costo standard) qualora si trasferisca una funzione attinente ad un diritto civile o sociale, l'art. 3, comma 3, va interpretato in senso conforme a Costituzione: nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come “no-LEP”, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard).

Una volta che l'art. 3, comma 3, è fatto oggetto di tale interpretazione costituzionalmente orientata, anche le altre disposizioni vanno esenti da censura.

L'art. 1, comma 2, richiede in via generale la previa determinazione dei LEP nelle materie «riferibili ai diritti civili e sociali»: con il che si ribadisce che, là dove siano individuabili diritti, i LEP vanno determinati prima del trasferimento delle funzioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. Anche l'art. 2, comma 1 (che pure non riguarda la previa determinazione dei LEP), si limita a menzionare «ambiti di materie riferibili» ai LEP, potendo essere inteso in senso conforme a Costituzione. Analogamente può dirsi per l'art. 4, comma 2, che regola il trasferimento delle funzioni nelle materie “no-LEP”.

Dunque, tutte le questioni promosse dalle ricorrenti risultano non fondate, perché le disposizioni impugnate, interpretate nei termini sopra esposti, non rendono possibile il conferimento di funzioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., senza previa determinazione del LEP relativo alla funzione trasferita (e del costo standard), se questa attiene a un diritto civile o sociale.

16.- Le Regioni Toscana e Campania impugnano diverse disposizioni della legge n. 86 del 2024 là dove subordinano il conferimento della maggiore autonomia alla mera determinazione dei LEP, senza richiedere la loro concreta garanzia.

Sono censurati gli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3; 4, commi 1 e 2; 9, comma 2. I parametri invocati sono gli artt. 2, 3, 5, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e 119 Cost. In sostanza, secondo le ricorrenti gli elementi competitivi fra le regioni potrebbero essere introdotti «soltanto in un contesto di diritto e, soprattutto, di fatto nel quale i livelli essenziali di fruizione dei diritti civili e sociali siano già garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale» (così il ricorso della Regione Campania). Le Regioni rimarcano che l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. dà allo Stato il potere di determinare i LEP «che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Le questioni non sono fondate.



Come visto, la legge impugnata subordina il conferimento delle forme particolari di autonomia alla determinazione dei LEP (salvo quanto disposto dall'art. 3, comma 3, come sopra interpretato). Tale determinazione fa sorgere un vincolo per il legislatore regionale e per la pubblica amministrazione e il corrispondente diritto di ricevere le necessarie risorse, ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost.

L'art. 4, comma 1, precisa che, se l'individuazione dei LEP fa sorgere maggiori oneri, si possono trasferire le funzioni «solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese».

L'art. 9, comma 3, garantisce alle regioni terze «il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione»; statuisce che «[l]e intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3»; precisa che è «comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante».

Dunque, anche prescindendo dalle norme dedicate al monitoraggio sulla garanzia dei LEP (art. 3, commi 4 e 5, dichiarati costituzionalmente illegittimi in via consequenziale da questa Corte), la legge impugnata non si limita a richiedere la determinazione dei LEP, ma detta norme ulteriori, volte a far sì che essi non restino «sulla carta», anche con specifico riferimento alle regioni terze. Resta ferma la possibilità di contestare le future leggi di differenziazione e i futuri atti determinativi dei LEP e del loro finanziamento, in relazione al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.

Resta, poi, ovviamente ferma la possibilità, per lo Stato, di esercitare il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., previsto anche per la tutela dei LEP e fatto specificamente salvo dall'art. 11, comma 3, della legge impugnata.

17.- Il quarto gruppo di questioni riguarda il tema della leale collaborazione.

Le ricorrenti prospettano la violazione del principio di leale collaborazione lamentando la mancata previsione del coinvolgimento della Conferenza unificata (o della Conferenza Stato-regioni), e in taluni casi della regione interessata o di altre regioni, a partire dalla stessa approvazione della legge n. 86 del 2024 e poi nel corso del procedimento di differenziazione, fino agli svolgimenti successivi che riguardano la proroga, la modifica o la revoca dell'intesa (art. 7) ed il monitoraggio sugli oneri finanziari (art. 8, comma 1).

17.1.- Una prima questione, promossa sull'intera legge n. 86 del 2024 dalla Regione Toscana nel primo motivo di ricorso (punto 1.7.), lamenta che la legge n. 86 del 2024 «nasce [...] su iniziativa governativa, senza alcuna consultazione con le Regioni, neppure in sede di Conferenza».

Essa non è fondata. Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte (per tutte, sentenza n. 237 del 2017), ribadita anche recentemente (sentenze n. 139, n. 130 e n. 63 del 2024), il principio di leale collaborazione non governa il procedimento di approvazione delle leggi statali.

Pertanto, si può rilevare che la Conferenza unificata ha rilasciato, il 2 marzo 2023, un parere sullo schema del disegno di legge in questione.

17.2.- Nell'ottavo motivo di ricorso, la Regione Puglia impugna un gruppo di disposizioni della legge n. 86 del 2024 che non darebbero alcun ruolo alla Conferenza unificata o, al massimo, le riconoscerebbero un ruolo meramente consultivo. Le disposizioni effettivamente impugnate (al di là di quelle indicate nell'epigrafe) sono l'art. 2, commi 4 e 8; l'art. 5; l'art. 7, commi 1, 2 e 4, e l'art. 8, comma 1. La ricorrente reclama un coinvolgimento della Conferenza unificata (o un coinvolgimento più intenso, nella forma dell'intesa), sul presupposto che l'autonomia differenziata, redistribuendo risorse e competenze, avrebbe effetti di carattere generale.

Le questioni relative agli artt. 2, commi 4 e 8; 5; e 7, commi 1 e 2, non sono fondate.

La ricorrente ritiene che la necessità di un raccordo con gli enti locali delle regioni terze derivi direttamente dall'art. 116, terzo comma, Cost. Tale norma condiziona, tuttavia, l'iniziativa della regione interessata alla consultazione degli enti locali, riferendosi chiaramente solo agli enti locali della stessa regione, e non anche a quelli delle altre regioni.

Inoltre, la necessità di un più ampio o più intenso coinvolgimento della Conferenza unificata non può ricondursi neppure al principio di leale collaborazione. L'art. 116, terzo comma, Cost. costruisce il procedimento di differenziazione come un procedimento bilaterale, in cui le istanze d'insieme sono affidate alle Camere con la speciale maggioranza. Esso si limita a richiedere, inoltre, il parere degli enti locali della regione interessata. Dunque, la lettera e la *ratio*



della disposizione costituzionale escludono la necessità di imporre ulteriori aggravamenti procedurali per l'approvazione della legge rinforzata. Il procedimento di differenziazione è un oggetto già "coperto" dalla disciplina costituzionale, che ha fissato un preciso punto di equilibrio.

Peraltro, si può osservare che il legislatore ha scelto di prevedere comunque una partecipazione delle altre autonomie territoriali: la Conferenza Stato-regioni è informata fin dal principio della iniziativa di differenziazione (art. 2, comma 1) e la Conferenza unificata è chiamata ad esprimere un parere sullo schema di intesa preliminare (art. 2, comma 4).

Tali considerazioni implicano la non fondatezza delle censure relative all'art. 2, commi 4 e 8, e all'art. 5.

Con riferimento specifico all'art. 2, comma 8 (impugnato perché non richiede il coinvolgimento della Conferenza unificata in caso di emendamenti parlamentari al disegno di legge di approvazione della intesa), si può aggiungere che la censura investe il procedimento legislativo in senso stretto, per cui vale quanto ricordato nel punto 17.1. sull'inapplicabilità ad esso del canone della leale collaborazione. Inoltre, la richiesta della ricorrente si scontra con la regola secondo cui la legge ordinaria non può regolare il procedimento legislativo, che rientra nella competenza della Costituzione e dei regolamenti parlamentari. Dunque, la legge n. 86 del 2024 non solo non doveva, ma non poteva contemplare il raccordo auspicato dalla ricorrente.

17.3.- Alcune censure della Regione Puglia riguardano la fase successiva alla legge di differenziazione.

La ricorrente contesta l'art. 7, comma 1, per la mancata previsione della iniziativa delle regioni o della Conferenza unificata - o, in subordine, della Conferenza Stato-regioni - per la deliberazione della cessazione integrale o parziale della intesa, e l'art. 7, comma 2 (concernente il rinnovo dell'intesa), per il mancato coinvolgimento della Conferenza unificata.

Tali questioni non sono fondate.

Con riferimento alla cessazione totale o parziale, l'art. 7, comma 1, attribuisce tale decisione allo Stato e precisa che essa è deliberata con legge approvata a maggioranza assoluta. Se la ricorrente intende l'iniziativa delle regioni o della Conferenza nel senso di sollecitazione rivolta al Governo, si tratta di una possibilità che la legge non preclude. Se invece la Regione fa riferimento all'iniziativa legislativa, occorre rilevare che questa è materia coperta dalla riserva di legge costituzionale stabilita dall'art. 71 Cost., ragion per cui la norma impugnata non avrebbe potuto istituire un'iniziativa della Conferenza. Nella misura in cui l'art. 121, secondo comma, Cost. consente la presentazione di un simile progetto di legge ai consigli regionali - ove, in altri termini, singoli consigli regionali possano avere interesse - la disposizione impugnata non rappresenta un ostacolo, non contemplando una riserva di iniziativa governativa.

Quanto al rinnovo dell'intesa alla scadenza decennale, la legge lo costruisce come tacito, sicché il principio di leale collaborazione non può entrare in gioco.

La questione relativa all'art. 7, comma 4, sarà esaminata nel punto 21.

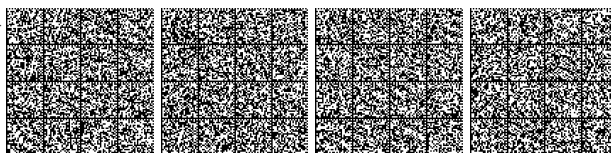
Infine, la questione relativa all'art. 8, comma 1, va dichiarata inammissibile per oscurità della motivazione. La norma regola il monitoraggio sugli oneri finanziari e stabilisce che la Commissione paritetica «fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari». Secondo la Regione Puglia, non è chiaro cosa debba intendersi per «adeguata» e quali iniziative possa intraprendere la Conferenza a seguito dell'informativa.

In base a tale motivazione, resta oscuro il parametro invocato e anche quale intervento manipolativo sia chiesto a questa Corte.

17.4.- Nell'ultimo punto dell'ottavo motivo, la Regione Puglia censura l'intera legge n. 86 del 2024 perché per diverse materie vi sarebbe «un'inevitabile interconnessione tra singole Regioni, la cui regolazione in termini costituzionalmente corretti» sarebbe impedita dalla legge stessa là dove «non ha previsto la necessità di intese bilaterali (o plurilaterali) tra Regioni».

La questione è inammissibile perché non è chiaro quale sia la norma impugnata e neanche quale sia il parametro. La Regione menziona l'art. 117, ottavo comma, Cost. («La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni»), ma non ne afferma la violazione. Non è neppure chiaro se la ricorrente richieda un'intesa con le regioni confinanti prima della legge di differenziazione o prima delle leggi con cui la regione differenziata eserciterà la propria (più ampia) autonomia.

18.- Le Regioni Toscana (motivo n. 3) e Campania (motivo n. 12) impugnano l'art. 2, comma 8, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione, in quanto non prevede alcun coinvolgimento della regione interessata nella fase di approvazione parlamentare dell'intesa. La regione potrebbe assistere alla mancata approvazione della legge alla cui base c'è l'intesa, senza poter interloquire.



La questione non è fondata.

In primo luogo, come già detto (punto 11.2.), qualora le Camere intendano apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso, esso dovrà essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura. Tale necessità non è smentita dall'art. 2, comma 8.

Inoltre, l'art. 116, terzo comma, Cost. garantisce l'autonomia regionale con lo strumento dell'intesa e la leale collaborazione non condiziona il procedimento legislativo se non nei casi specificamente previsti.

Infine, la legge ordinaria non può regolare il procedimento legislativo, che è oggetto riservato alla autonomia regolamentare delle Camere dagli artt. 64, primo comma, e 72, primo comma, Cost.

19.- La Regione autonoma Sardegna, nei motivi da 5 a 10, impugna diverse disposizioni contenute nell'art. 2. Tali censure vanno esaminate nel merito, tranne quella proposta come potenziale richiedente (punto 10.2.1. del ricorso), già dichiarata non fondata per le ragioni esposte nel punto 6, e quelle relative all'art. 2, comma 2, già dichiarato costituzionalmente illegittimo.

La ricorrente censura: a) l'art. 2, comma 1, nella parte in cui prevede l'informativa alla Conferenza Stato-regioni prima dell'avvio del negoziato, anziché il parere della Conferenza unificata o, in subordine, il parere della stessa Conferenza Stato-regioni; b) l'art. 2, comma 3, nella parte in cui non prevede, prima dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri dello schema preliminare di intesa, l'acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata (in subordine con la Conferenza permanente) ovvero, in subordine, il parere della Conferenza unificata (in subordine della Conferenza permanente); c) l'art. 2, comma 8, nella parte in cui non prevede l'intesa della Conferenza unificata (in subordine, della Conferenza permanente) sugli emendamenti parlamentari diretti a modificare il contenuto delle intese.

Nessuna di tali questioni è fondata, per le ragioni già esposte nel punto 17.2.

20.- Tutte le ricorrenti impugnano l'art. 3, commi 1, 2 e 7, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto prevedono il mero parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa, in relazione ai decreti legislativi e al d.P.C.m. previsti, rispettivamente, per la determinazione e l'aggiornamento dei LEP.

Tali questioni sono state dichiarate assorbite dal momento che l'art. 3, commi 1 e 7, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi da questa Corte (punti 9.2. e 13.2.) e l'art. 3, comma 2, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo in via consequenziale (punto 9.3.).

Nello stesso motivo n. 14, la Regione Campania impugna anche l'art. 2, in quanto non richiede «un adeguato ed effettivo coinvolgimento» delle altre regioni, nel procedimento di stipula dell'intesa, per violazione del principio di solidarietà (art. 2 Cost.), del principio di leale collaborazione e dell'art. 114 Cost.

Tali questioni sono inammissibili in quanto assenti nella delibera della Giunta autorizzativa al ricorso.

21.- Infine, il principio di leale collaborazione è chiamato in causa in alcune questioni riguardanti il tema del monitoraggio.

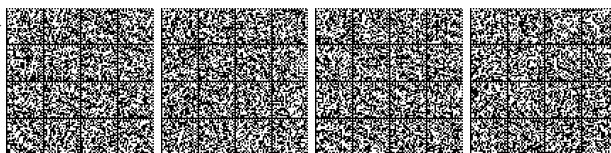
Le censure riguardano l'art. 3, commi 4 e 5 (riguardante il monitoraggio della effettiva garanzia dei LEP da parte della regione differenziata), l'art. 7, comma 4 (che prevede la possibilità di disporre verifiche su specifiche attività oggetto dell'intesa, con riferimento alla garanzia dei LEP), e l'art. 8, comma 1, riguardante il monitoraggio sugli oneri finanziari derivanti dalle funzioni differenziate.

21.1.- Le questioni promosse dalla Regione Puglia (motivo n. 3) e dalla Regione autonoma Sardegna (motivo n. 14) con riferimento all'art. 3, commi 4 e 5, sono state dichiarate assorbite, dal momento che tali disposizioni sono state dichiarate costituzionalmente illegittime in via consequenziale (punto 9.3.).

La Regione Piemonte eccepisce l'inammissibilità della censura della Regione autonoma Sardegna relativa all'art. 8, comma 1, per «contraddittorietà tra la parte del petitum e quella della motivazione», perché la ricorrente chiederebbe un accoglimento secco. L'eccezione non è fondata: dallo svolgimento del motivo si comprende che la ricorrente chiede l'affidamento del monitoraggio (previsto dall'art. 8, comma 1) alla Conferenza unificata, cioè chiede una pronuncia manipolativa.

La Regione Lombardia eccepisce l'inammissibilità della stessa questione perché inciderebbe sulla discrezionalità del Parlamento. L'eccezione non è fondata: questa Corte ha in numerosi casi già scrutinato nel merito censure volte ad introdurre, nelle disposizioni impugnate, meccanismi di raccordo con la Conferenza unificata o Stato-regioni.

21.2.- La Regione Puglia impugna anche (nel motivo n. 8) l'art. 7, comma 4, sostenendo che la mancata partecipazione della Conferenza unificata o, in subordine, della Conferenza Stato-regioni, alle «verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia» dei LEP sia lesiva del principio di leale collaborazione.



La questione non è fondata.

La funzione di monitoraggio regolata dalla norma impugnata riguarda una singola regione “differenziata” e ha carattere puntuale e concreto, trattandosi di verifiche relative a «specifici profili o settori di attività», disposte caso per caso su iniziativa del Dipartimento affari regionali o del MEF o della stessa regione interessata. Non si scorge, dunque, un particolare impatto sulle altre autonomie territoriali, tale da rendere costituzionalmente necessario il coinvolgimento della Conferenza unificata (o Stato-regioni).

Si può ricordare che l’art. 120, secondo comma, Cost. prevede il potere sostitutivo statale anche per tutelare i LEP e richiede espressamente il rispetto del principio di leale collaborazione. L’art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003 ha dato attuazione a tale norma costituzionale, prescrivendo la preventiva interlocuzione con l’ente sostituito e la partecipazione del Presidente della regione interessata al Consiglio dei ministri. L’art. 7, comma 4, dunque, risulta anche coerente con la declinazione bilaterale del principio di leale collaborazione, sia nell’ambito del potere sostitutivo, sia nell’ambito della disciplina della cessazione integrale o parziale dell’intesa (art. 7, comma 1, ultimo periodo, della legge impugnata).

21.3.- La Regione autonoma Sardegna impugna l’art. 8, comma 1, in base al quale «[l]a Commissione paritetica di cui all’articolo 5, comma 1, procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall’esercizio delle funzioni e dall’erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto previsto dall’intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l’equilibrio di bilancio. La Commissione paritetica fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari». L’art. 5, comma 1, prevede la Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, «disciplinata dall’intesa medesima», stabilendo che «[f]anno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell’economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell’Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell’Unione delle province d’Italia (UPI)».

L’art. 8, comma 1, affidando i compiti di monitoraggio finanziario alla Commissione paritetica, anziché alla Conferenza unificata, violerebbe gli artt. 5, 119, primo comma e 120, secondo comma, Cost., per lesione della autonomia finanziaria delle regioni “non differenziate” e del principio di leale collaborazione, considerando il rilievo di tali compiti e l’incidenza sull’intero sistema delle autonomie.

La questione non è fondata, per ragioni analoghe a quelle esposte nel punto 21.2.

L’art. 8, comma 1, regola una funzione di monitoraggio riguardante una singola regione “differenziata”. La legge impugnata detta diverse norme volte a evitare un impatto finanziario negativo delle leggi di differenziazione sulle altre regioni (art. 9, commi 1 e 3, e art. 10). Non può dirsi, dunque, costituzionalmente necessario affidare il monitoraggio finanziario alla Conferenza unificata. La norma impugnata risulta coerente con il sistema normativo: oltre a quanto detto sull’art. 8 della legge n. 131 del 2003, si tenga presente che il d.lgs. n. 281 del 1997 non attribuisce particolari prerogative alla Conferenza unificata (o alla Conferenza Stato-regioni) in relazione al monitoraggio sugli oneri finanziari sostenuti dalle singole regioni.

È poi da rilevare che la norma impugnata non adotta in via esclusiva il “metodo bilaterale”, perché, da un lato, la Commissione paritetica comprende anche un rappresentante dell’ANCI e un rappresentante dell’UPI, dall’altro l’art. 8, comma 1, prevede che essa fornisca alla Conferenza unificata «adeguata informativa» sugli esiti del monitoraggio annuale relativo ai costi delle funzioni differenziate.

22.- È ora il momento di affrontare le questioni concernenti i profili finanziari del regionalismo differenziato.

22.1.- La legge impugnata si occupa, da un lato, del finanziamento dei LEP (la cui determinazione, in relazione al diritto oggetto della funzione da trasferire, è - come visto - presupposto del trasferimento), dall’altro del finanziamento delle specifiche funzioni trasferite con la legge di differenziazione.

Per il primo, la legge prevede espressamente un possibile aumento dei costi, trattandosi di fissare uno standard omogeneo delle prestazioni in tutta Italia: ciò risulta dall’art. 4, comma 1 («Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all’entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull’intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese [...]») e dall’art. 9, comma 3, secondo periodo («Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l’entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche



in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3»). Il legislatore statale dovrà reperire, se del caso, le necessarie maggiori risorse «coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio» (sempre art. 4, comma 1), basandosi sui costi e fabbisogni standard e nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009 (art. 9, comma 2, della legge impugnata).

Invece, il finanziamento delle funzioni trasferite con la legge di differenziazione segue una logica diversa. In tal caso, si tratta di finanziare non uno standard uniforme di una prestazione in tutta Italia, ma una specifica funzione legislativa e/o amministrativa, richiesta da una determinata regione. Per tale finanziamento la legge si muove nella prospettiva dell'invarianza finanziaria: «Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (art. 9, comma 1).

L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. può manifestarsi in vari modi: il trasferimento potrà riguardare una funzione meramente regolatoria o una funzione amministrativa "minuta" (che la regione richiedente intende svolgere con un proprio ufficio già esistente) o una funzione amministrativa rilevante e "costosa".

Anche in quest'ultimo caso, la legge impugnata richiede che il trasferimento sia "a costo zero". Si tratta di una prospettiva del tutto coerente con la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost. (esposta nel punto 4): l'autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà. Questo implica due corollari: da un lato, il trasferimento della funzione non dovrebbe aumentare la spesa pubblica ma dovrebbe o ridurla o mantenerla inalterata, nel quale ultimo caso la gestione più efficiente si tradurrà in un miglioramento del servizio; dall'altro lato, il criterio da seguire per finanziare le funzioni trasferite dovrebbe considerare il costo depurato dalle inefficienze (come può essere il costo e fabbisogno standard, da applicare se la funzione attiene ad un LEP). Se l'intesa ha ad oggetto più funzioni, l'invarianza finanziaria andrà valutata rispetto al complesso delle funzioni trasferite.

Nel caso in cui il costo delle funzioni devolute sia inferiore a quello che lo Stato sosteneva per la stessa funzione nella regione richiedente, si potranno liberare risorse che lo Stato potrà utilizzare per la copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a suo carico. È infatti verosimile che lo Stato mantenga un proprio apparato nel settore oggetto di conferimento e che sostenga costi per il monitoraggio delle funzioni trasferite e, eventualmente, per l'esercizio del potere sostitutivo. Inoltre, lo Stato manterrà le funzioni che attengono a esigenze unitarie e che, come detto, non possono essere scalfite dal regionalismo differenziato.

Dunque, poiché l'art. 116, terzo comma, Cost. presuppone che la regione richiedente possa esercitare in modo più efficiente rispetto allo Stato le funzioni trasferite, è necessario che le risorse occorrenti per il loro esercizio siano individuate con un criterio che assuma come parametro la gestione efficiente. Questo criterio, in linea di principio, esclude il riferimento alla spesa storica per il finanziamento delle funzioni trasferite, richiedendo la rimozione delle eventuali inefficienze che si annidano nella stessa, e costituisce il parametro per valutare oggettivamente se la devoluzione realizza la migliore allocazione delle funzioni interessate, assicurando i vantaggi in termini di efficienza, che costituiscono un aspetto significativo del principio di sussidiarietà.

Le future leggi di differenziazione potranno essere sindacate da questa Corte, quanto al rispetto dei criteri sopra enunciati. Per garantire l'armonico inserimento del regionalismo asimmetrico nel sistema costituzionale, le intese dovranno anche tener conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari, anche alla luce del nuovo sistema di governance europea.

22.2.- Ciò premesso, si possono esaminare le questioni promosse dalle ricorrenti in relazione ai profili finanziari.

Questa Corte ritiene di affrontare, in primo luogo, le questioni concernenti l'art. 8, comma 2, che stabilisce quanto segue: «La Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Qualora la suddetta ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'articolo 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili».

Tale disposizione è impugnata dalle Regioni Puglia (motivo n. 5, punto 5.12.), Toscana (motivo n. 9) e Campania (motivo n. 6).



Secondo la Regione Puglia, l'art. 8, comma 2, consentendo alla regione di «spendere a piacimento [...] sicura della successiva copertura», violerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.); il principio della «finanza sana e responsabile» (art. 81 Cost.); il principio della solidarietà inter-regionale di cui all'art. 119 Cost.; il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; il principio (desumibile dagli artt. 1 e 28 Cost.) secondo cui il decisore pubblico è sempre responsabile delle proprie scelte.

Le Regioni Toscana e Campania contestano l'art. 8, comma 2, perché prevederebbe «le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione», ma solo «garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili». Sarebbero violati il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.) e gli artt. 2, 3 e 118 Cost.

Infine, l'art. 8, comma 2, è censurato dalla Regione Campania perché consentirebbe alla regione differenziata di trattenere le risorse che risultino eccedenti, ad esempio in caso di andamento favorevole del gettito dei tributi compartecipati. Sarebbero violati gli artt. 3, 81 e 120 Cost.

22.3.- Le questioni promosse dalla Regione Puglia sono fondate.

Innanzitutto, va considerato che l'art. 8, comma 2, fa riferimento alla variazione dei «fabbisogni di spesa» come fondamento di una possibile modifica delle aliquote di compartecipazione già definite nelle intese, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge impugnata.

La norma si riferisce quindi ai fabbisogni di spesa *tout court* e non ai fabbisogni standard, con ciò potendo comportare, di conseguenza, che la misura iniziale della compartecipazione destinata a finanziare le funzioni oggetto del trasferimento sia definita ab origine sulla scorta della spesa storica sostenuta dallo Stato nella regione e non in base al criterio del costo standard o ad altro analogo criterio basato sulla gestione efficiente.

La previsione di una compartecipazione calibrata solo sul criterio della spesa storica si dimostra irragionevole e viola l'art. 97, secondo comma, Cost., dal momento che esso può cristallizzare anche la spesa derivante dall'eventuale inefficienza insita nella funzione come esercitata al momento dell'intesa.

Essa viola, altresì, il principio di responsabilità del decisore pubblico. La disposizione impugnata stabilisce, facendo riferimento, peraltro, ad un mero decreto interministeriale, che «annualmente» si provveda all'«allineamento» delle «aliquote di compartecipazione definite nelle intese», le quali non possono che essere previste anche dalle leggi rinforzate che le approvano. Tale meccanismo determina un effetto di deresponsabilizzazione in ordine all'esercizio regionale delle funzioni trasferite: anche una gestione inefficiente delle stesse potrebbe, infatti, finire per essere sostanzialmente ripianata «a piè di lista» dallo Stato.

Né tale epilogo è escluso dalla previsione, nella disposizione censurata, che l'allineamento avvenga nel limite delle risorse disponibili, perché, quando queste lo siano, il suddetto effetto troverebbe appunto legittimazione.

È di tutta evidenza quanto tale effetto contraddica la premessa (illustrata nei punti 4 e 22.1.), secondo la quale il regionalismo differenziato si legittima solo nella misura in cui consente una maggiore efficienza dell'intero sistema.

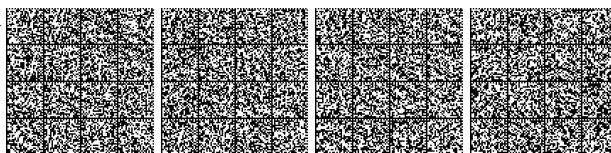
L'art. 119 Cost. (ai cui principi l'art. 116, terzo comma, Cost. rimanda) prevede sì, del resto, il finanziamento delle funzioni delle autonomie territoriali anche tramite compartecipazioni, ma non contempla quello dell'allineamento, che di fatto finisce per snaturarne l'essenza, rendendole, in sostanza, del tutto analoghe ai trasferimenti statali a destinazione vincolata, che il medesimo articolo, nell'ottica del superamento della finanza derivata, legittima solo nelle puntuali ipotesi del quinto comma.

Appare quindi congruo che, se una regione chiede ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia rispetto alle altre regioni ordinarie, diventi responsabile, anche sotto il profilo finanziario, delle risorse che l'intesa e la legge rinforzata individuano come modalità di finanziamento delle funzioni attribuite.

Un meccanismo che consenta di disporre di una sorta di «paracadute» finanziario annuale, invece, non si giustifica per tali funzioni aggiuntive, che la regione dovrebbe proporsi di gestire al posto dello Stato proprio confidando sulla maggiore efficacia ed efficienza del livello di governo più prossimo al territorio.

Ciò, peraltro, non esclude la possibilità, in via straordinaria, di forme di aggiustamento delle compartecipazioni, ma queste dovranno essere regolate dalla legge rinforzata e non potranno che avvenire all'interno di un trasparente processo che coinvolga anche il Parlamento.

Per quanto detto, le censure proposte dalla Regione Puglia sono fondate e l'art. 8, comma 2, va dichiarato costituzionalmente illegittimo. Come già detto, la violazione dei limiti costituzionali che devono guidare l'attuazione del regionalismo differenziato si traduce nella lesione di una prerogativa costituzionale delle regioni terze, risultante dagli artt. 5 e 114 Cost.



Le altre questioni restano assorbite.

23.- Tutte le ricorrenti sollevano questioni che riguardano l'art. 5, comma 2, secondo il quale «[l']intesa di cui all'articolo 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione».

Mentre le Regioni Puglia, Toscana e la Regione autonoma Sardegna impugnano solo questa disposizione, la Regione Campania impugna anche l'intera legge.

Le ricorrenti invocano numerosi parametri: artt. 1, 2, 3, 5, 81, 97, 116, terzo comma, 117, terzo comma, 118, 119, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 120 Cost.

Le principali questioni promosse sono le seguenti. La previsione dell'utilizzo delle compartecipazioni sarebbe contraddittoria con la norma sull'invarianza finanziaria; essa implicherebbe nuovi oneri privi di copertura e determinerebbe una minore disponibilità finanziaria per le altre regioni (con lesione della loro competenza legislativa in materia di coordinamento finanziario) e per lo Stato, che avrebbe meno risorse per i fini di cui all'art. 119, terzo, quinto e sesto comma; essa discriminerebbe le regioni con minore capacità fiscale per abitante. Inoltre, l'art. 5, comma 2, violerebbe l'art. 119 Cost. e il principio di responsabilità perché esclude l'utilizzo dei tributi propri e del fondo perequativo - per finanziare le funzioni da trasferire - e anche il meccanismo della "riserva di aliquota".

23.1.- Le questioni promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 119, quarto comma, e 116 Cost. (che non contemplerebbe alcuna distinzione tra regioni con maggiore o minore capacità fiscale) sono inammissibili in quanto assenti nella delibera autorizzatoria della Giunta. Analoga lacuna si riscontra per le questioni promosse dalla Regione Campania in relazione all'art. 1 Cost. e al principio di ragionevolezza.

La questione promossa dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è inammissibile per genericità, non comprendendosi perché la riduzione delle risorse delle altre regioni possa tradursi in una lesione del potere di dettare norme di coordinamento finanziario.

La Regione Piemonte eccepisce l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Campania con riferimento all'intera legge per mancanza di motivazione. L'eccezione è fondata perché, in effetti, le censure sono argomentate solo con riferimento a singole disposizioni.

L'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità dei motivi quinto e sesto della Campania per difetto di un interesse attuale: l'eccezione non è fondata perché la norma impugnata, condizionando i futuri negoziati, fa già sorgere l'interesse a ricorrere (punto 5.2.).

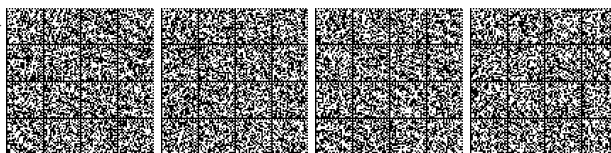
23.2.- Nessuna delle altre questioni è fondata.

In primo luogo, il meccanismo della compartecipazione non contraddice la clausola di invarianza finanziaria: esso, anzi, presuppone che la regione differenziata usi risorse (derivanti dalla compartecipazione) che lo Stato non deve più impiegare, avendo ceduto la funzione. Si è poi visto (punto 22.1.) che l'invarianza finanziaria è coerente con la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost., con conseguente necessità di stimare il costo delle funzioni trasferite con il criterio del costo standard (o altro criterio basato sulla gestione efficiente). Dunque, la misura della compartecipazione ceduta dallo Stato potrà essere inferiore al costo già sostenuto dallo Stato e, comunque, dovrà tener conto dei costi che restano in capo ad esso.

Anche la censura relativa al supposto impoverimento delle altre regioni non è fondata. L'art. 9, comma 3, della legge impugnata garantisce «l'invarianza finanziaria» per le regioni terze e vieta alle intese di «pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP». Anche in tal caso, si potrà sindacare la concreta disciplina finanziaria delle future leggi di differenziazione, essendo chiaro che l'eventuale costo dei conferimenti ex art. 116, terzo comma, Cost. non può essere sostenuto dalle regioni terze.

La censura relativa alla supposta sottrazione di risorse statali da destinare ai LEP e agli interventi perequativi non è fondata. Diverse disposizioni della legge impugnata sono volte ad evitare questo pericolo: gli artt. 4, comma 1; 9, comma 3; e 10, interamente dedicato alle «Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale», «anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese».

La censura relativa alla discriminazione delle regioni con minore capacità fiscale per abitante (che non potrebbero accedere alla differenziazione) non è fondata (oltre a essere contraddittoria con l'evocazione dell'utilizzo dei tributi propri, che pure sfavorirebbero le regioni con minore capacità fiscale). In primo luogo, l'aggancio con la ricchezza del territorio non è una scelta "discriminatoria" dell'art. 5, comma 2, in quanto il principio di



territorialità risulta dall'art. 119, secondo comma, Cost. (in relazione ai tributi propri e alle compartecipazioni) e da molte norme legislative: ad esempio, art. 2, comma 2, lettere *e*) e *hh*), e art. 7, comma 1, lettera *d*), della legge n. 42 del 2009; art. 4, comma 3, e art. 9 del d.lgs. n. 68 del 2011; art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), della legge n. 111 del 2023. Inoltre, in presenza dei presupposti generali della differenziazione (punto 4), anche le regioni svantaggiate possono chiedere un'intesa: il meccanismo della compartecipazione dovrà essere calibrato di volta in volta in modo da garantire una quantità sufficiente di risorse a ciascuna regione per lo svolgimento delle funzioni attribuite.

La censura della Regione Toscana, relativa all'esclusione della "riserva di aliquota", non è fondata. La norma impugnata fa esplicito riferimento alle «compartecipazioni al gettito», sicché la riserva di aliquota (che corrisponde ad una quota della base imponibile del tributo statale, mentre la compartecipazione è costituita da una quota del gettito del tributo statale) risulta in effetti esclusa dalla legge. Tuttavia, la scelta del meccanismo della compartecipazione (invece della riserva di aliquota) rientra nella discrezionalità del legislatore e, come visto, è coerente con il sistema normativo: si pensi, oltre all'art. 119, secondo comma, Cost., alle norme finanziarie degli statuti speciali.

Le censure relative all'esclusione degli altri due "canali" di finanziamento ordinario, previsti dall'art. 119 Cost. (tributi propri e fondo perequativo) non sono fondate. La norma impugnata ha fatto riferimento a una delle fonti di finanziamento "ordinarie" delle regioni: rientra nella discrezionalità del legislatore "muoversi" all'interno dell'art. 119 Cost. Inoltre, il riferimento alle compartecipazioni risulta coerente con la logica della legge in esame, che è quella del trasferimento "a costo zero". L'ipotetico utilizzo, ad esempio, della tassa automobilistica o dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) o dell'addizionale sull'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF), per finanziare la funzione trasferita, implicherebbe un inasprimento degli oneri tributari e, dunque, un maggior costo (non venendo diminuito il carico derivante dai tributi erariali). Il meccanismo delle compartecipazioni può considerarsi attuativo del principio di neutralità (che - come visto - ispira il regionalismo differenziato), nel senso di un parallelismo fra il trasferimento delle funzioni statali e delle relative risorse.

23.3.- Questa Corte, peraltro, non può esimersi dal rilevare che è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale «cooperativo» (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione.

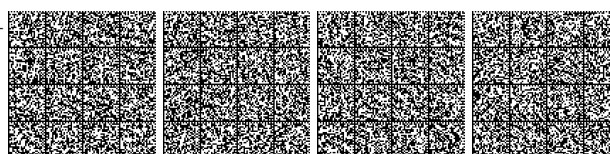
Del resto, la medesima legge n. 86 del 2024, all'art. 10, comma 2, dispone che, «[i]n attuazione dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)». Essa, pertanto, già si colloca nella prospettiva qui sollecitata, prevedendo, come stabilito anche dalla richiamata milestone del PNRR, il completamento del disegno del federalismo fiscale, attraverso, da un lato, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali; dall'altro, l'istituzione del fondo perequativo.

Tuttavia, va anche evidenziato che le norme relative a tali processi (artt. 7, comma 1, e 15, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011) sono state sistematicamente rinviate, di anno in anno, dal tempo della loro emanazione, con ciò impedendo il completamento del modello: la finanza regionale è quindi rimasta in buona parte a carattere derivato e priva di meccanismi perequativi (salvo che per la sanità, in forza della specifica modalità di finanziamento, risalente al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133»).

Questa Corte sottolinea dunque con forza la necessità di dare compiuta attuazione al descritto disegno nei termini previsti dalla richiamata milestone, interrompendo quindi una volta per tutte la prassi dei sistematici rinvii seguita sino ad oggi.

24.- Tutte le ricorrenti impugnano la clausola di invarianza finanziaria contenuta nell'art. 9, comma 1, della legge n. 86 del 2024. Sarebbe violato l'art. 81 Cost. perché il trasferimento delle nuove funzioni alle regioni richiedenti non potrebbe essere "a costo zero" e la legge impugnata non individuerrebbe alcuna copertura finanziaria. In sostanza, la clausola di invarianza finanziaria sarebbe meramente formale.

Le questioni non sono fondate.



In via preliminare, occorre ribadire (punto 22.1.) che la legge impugnata prevede l'invarianza finanziaria per il conferimento delle forme particolari di autonomia, non per la determinazione dei LEP.

Occorre anche ribadire (sempre punto 22.1.) che la regola dell'invarianza è del tutto coerente con la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost., esposta nel punto 4.

Ciò detto, la norma impugnata fa riferimento sia alla stessa legge n. 86 del 2024 sia all'applicazione delle future intese. Quanto alla legge, è evidente che essa, di per sé, non produce maggiori oneri, trattandosi di una legge che regola la futura attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Quanto alle future intese, l'art. 9, comma 1, non stabilisce che da esse «non derivano» maggiori oneri ma che da esse «non devono derivare» maggiori oneri. L'art. 9, comma 1, dunque, esplicita la logica costituzionale del regionalismo differenziato, dettando «una disposizione volta ad orientare le future attività negoziali nonché il futuro legislatore» (così la relazione tecnica al d.d.l., verificata dal Ragioniere generale dello Stato).

Le ricorrenti ritengono che la norma impugnata sia affetta da una scarsa istruttoria e dalla mancata programmazione delle risorse, ma queste censure potranno essere rivolte, se del caso, contro le future leggi di differenziazione, non contro una legge quadro che non dispone alcun conferimento. È opportuno ricordare che, in base all'art. 2 della legge impugnata, prima lo schema di intesa preliminare (comma 3) e poi lo schema di intesa definitivo dev'essere «corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini del rispetto dell'articolo 9, comma 1» (comma 5).

25.- Le Regioni Puglia e Campania impugnano alcune norme concernenti il finanziamento dei LEP.

La Regione Puglia censura gli artt. 4, comma 1, 9, comma 2, e 10, comma 1, in quanto, da un lato, riconoscerebbero che la determinazione dei LEP comporta nuovi oneri, dall'altro imporrebbero il rispetto dell'equilibrio di bilancio e, dunque, dello status quo relativo alle risorse. I parametri evocati sono gli artt. 2, 3, 81, 117, terzo comma, e 119 Cost.

La Regione Campania impugna gli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3; 4, commi 1 e 2; 9, comma 2, «nella parte in cui subordinano il finanziamento dei LEP al rispetto degli equilibri di bilancio», per violazione degli artt. 81 e 119 Cost., perché le garanzie minime non potrebbero essere finanziariamente condizionate.

25.1.- Le questioni promosse dalla Regione Campania sono inammissibili per insufficienza della motivazione. Il ricorso non spiega perché il riferimento all'equilibrio di bilancio violerebbe l'art. 81 Cost. né quale norma ricavabile dall'art. 119 Cost. sarebbe violata.

25.2.- Le questioni promosse dalla Regione Puglia non sono fondate.

L'art. 9, comma 2, stabilendo che, «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio», non implica affatto il mantenimento dello status quo relativo alle risorse, cioè l'impossibilità di stanziare risorse aggiuntive per i LEP. L'art. 4, comma 1 (già citato), è chiaro sul punto e l'art. 9, comma 2, lo tiene «fermo». Lo stesso art. 9 menziona, al comma 3, le «eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP». Anche l'art. 3, comma 7 (dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte, per altre ragioni: punto 13.2.), fa riferimento a «provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie» per l'aggiornamento dei LEP.

Il riferimento all'equilibrio di bilancio contenuto nell'art. 9, comma 2, non contraddice tali norme perché tale equilibrio non implica divieto di reperire nuove risorse, ma necessità di indicare i mezzi di copertura finanziaria.

26.- Le Regioni Toscana, Campania e la Regione autonoma Sardegna impugnano l'art. 10, comma 2, in base al quale, «[i]n attuazione dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)».

Il richiamato art. 15 stabilisce, al comma 5, che «[è] istituito, dall'anno 2027 o da un anno antecedente ove ricorrano le condizioni di cui al presente decreto legislativo, un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese di cui all'articolo 14, comma 1. Nel primo anno di funzionamento del fondo perequativo, le suddette spese sono computate in base ai valori di spesa storica e dei costi standard, ove stabiliti; nei successivi quattro anni devono gradualmente convergere verso i costi standard».



L'art. 2, comma 1, della legge n. 111 del 2023 prescrive la «garanzia della previsione di meccanismi perequativi in conformità ai principi di cui all'articolo 9 della legge n. 42 del 2009, con riferimento in particolare all'attuazione delle previsioni di cui all'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011».

La misura del PNRR richiamata dalla norma impugnata prevede l'«[e]ntrata in vigore di atti di diritto primario e derivato per l'attuazione del federalismo fiscale regionale» nel 2026.

Le ricorrenti ritengono che l'art. 10, comma 2, rinviando all'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011, impedisca l'operatività della perequazione e lamentano la violazione degli artt. 3, 116, terzo comma, e 119, terzo comma, Cost.

26.1.- Le questioni sono inammissibili per tardività (come eccepito dalla Regione Piemonte in relazione al ricorso della Regione autonoma Sardegna).

Le ricorrenti in sostanza contestano l'art. 1, comma 788, lettera e), della legge n. 197 del 2022, che - modificando l'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011 - ha spostato al 2027 l'attuazione dell'art. 119, terzo comma, Cost.

L'impugnato art. 10, comma 2, infatti, ha il semplice scopo di chiarire che, anche nell'ambito del regionalismo differenziato e della disciplina sulle misure perequative di cui all'art. 10, comma 1, resta ferma l'applicazione dell'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011. La norma impugnata, dunque, non ha la funzione di «ripetere» o «novare» l'art. 15, ma semplicemente di dare un chiarimento sulla sua permanente applicabilità. Si tratta di un rinvio «improprio», meramente dichiarativo (sentenze n. 154 del 1995, n. 997 del 1988 e n. 304 del 1986). Se anche l'art. 10, comma 2, non esistesse, comunque l'art. 15, comma 5, sarebbe applicabile. Per contestare il rinvio nell'attuazione del fondo perequativo, le ricorrenti avrebbero dovuto impugnare la citata disposizione del 2022.

Resta fermo quanto sopra osservato da questa Corte (punto 23.3.) sulla necessità di dare compiuta attuazione all'art. 119 Cost., interrompendo quindi la prassi dei sistematici rinvii seguita sino ad oggi.

27.- La sola Regione autonoma Sardegna impugna, per violazione degli artt. 81, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera m), e 119 Cost., l'art. 4, comma 2, in base al quale «[i]l trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Tale norma si occupa del conferimento della maggiore autonomia nelle materie «no-LEP» e, secondo la ricorrente, implica l'utilizzo del criterio della spesa storica, con conseguente possibilità che la regione differenziata riceva più risorse di quelle necessarie in base al costo standard; inoltre, la ricorrente teme che il finanziamento delle funzioni trasferite nelle materie «no-LEP» comprometta quello dei LEP.

La questione non è fondata.

La norma impugnata rinvia, per il finanziamento delle funzioni trasferite nelle materie «no-LEP», alle future intese e precisa che queste dovranno rispettare i «limiti delle risorse previste a legislazione vigente». Essa non prescrive che, nelle materie «no-LEP», le intese adottino il criterio della spesa storica ai fini del finanziamento delle funzioni da trasferire. Dunque, anche nelle materie «no-LEP» si dovrà applicare il criterio basato sulla gestione efficiente (punto 22.1.).

L'art. 4, comma 2, non detta alcuna norma idonea a pregiudicare il finanziamento delle funzioni trasferite nelle materie «LEP-condizionate», anzi vincola il Governo a rispettare i «limiti delle risorse previste a legislazione vigente», nel negoziato riguardante la materia «no-LEP».

Inoltre, anche per le materie «no-LEP» resta salva la possibilità di meccanismi di adeguamento (eventualmente, riduttivo) delle aliquote di compartecipazione, regolati dalle leggi di differenziazione (punto 22.3.).

28.- La Regione Puglia e la Regione autonoma Sardegna impugnano l'art. 9, comma 4, in base al quale, «[a]l fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea».

Tale norma, rendendo «meramente facoltativa, per lo Stato, l'imposizione di oneri di finanza pubblica alle Regioni ad autonomia particolare», violerebbe l'art. 3 Cost., per l'«evidente discriminazione tra le Regioni non richiedenti e quelle ad autonomia particolare», oltre agli artt. 2 (principio solidaristico), 11, 81, primo e sesto comma, 97, primo e secondo comma, 116, primo e terzo comma, 117, primo e terzo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost. La Regione autonoma Sardegna invoca anche l'art. 9 della legge n. 243 del 2012 e chiede una pronuncia sostitutiva, censurando



l'art. 9, comma 4, nella parte in cui stabilisce che «resta ferma la possibilità di prevedere, anche per le regioni che hanno sottoscritto le intese di cui all'art. 2, forme di concorso agli obiettivi di finanza pubblica», anziché disporre che tale concorso «resta fermo».

28.1.- L'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità di tutte le questioni per genericità della motivazione. Tale eccezione non è fondata. Entrambi i ricorsi contengono una motivazione senz'altro sufficiente in relazione a diversi parametri, illustrando diversi vizi imputabili alla norma in questione.

La Regione Lombardia eccepisce l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 2, 3, 117 e 119 Cost., per mancanza di motivazione.

L'eccezione è fondata in relazione agli artt. 2, 117 e 119 Cost. Il primo parametro è semplicemente menzionato nell'epigrafe del motivo e poi non è più ripreso. Quanto agli artt. 117 e 119, la ricorrente lamenta la compressione della propria autonomia finanziaria in quanto dovrebbe farsi carico degli obiettivi di finanza pubblica in luogo delle regioni differenziate, con lesione della sua competenza legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica. La motivazione è particolarmente succinta e risulta dunque inidonea a soddisfare i requisiti argomentativi del giudizio in via principale (*ex multis*, sentenze n. 174, n. 130 e n. 95 del 2024).

28.2.- Nel merito, sono fondate le questioni relative agli artt. 3, primo comma, al principio di equilibrio di bilancio (art. 97, primo comma, Cost.) e all'art. 119, primo comma, Cost., in base al quale le regioni «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», con assorbimento degli altri motivi di ricorso.

La norma impugnata comporta la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica. Ciò implica la possibilità di un regime più favorevole per queste regioni rispetto a quelle non destinatarie di forme particolari di autonomia: regime che non può trovare ragionevole giustificazione nell'assunzione delle funzioni richieste e trasferite. Di qui la violazione dell'art. 3 Cost.

Inoltre, la norma impugnata, oltre a indebolire i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica, si pone in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, assicurati dal concorso di tutte le pubbliche amministrazioni a garantire gli obiettivi di finanza pubblica (art. 97, primo comma, Cost.), e con l'art. 119, primo comma, Cost., che chiama tutte le regioni a contribuire «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

L'art. 9, comma 4, va dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni.

29.- L'ultima questione relativa ai profili finanziari riguarda il PNRR.

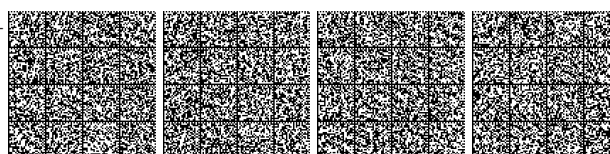
La Regione Toscana impugna l'intera legge n. 86 del 2024 e, in subordine gli artt. 4, 5, comma 2, 8, 9 e 10, in quanto, mettendo a rischio l'uniformità delle condizioni di vita nel Paese e la coesione territoriale, violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento (UE) n. 241/2021/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, e alla decisione di esecuzione del Consiglio n. 168/2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia.

Per le stesse ragioni, la Regione Campania impugna l'intera legge e, in particolare, gli artt. 1, comma 2, 3, comma 7, e 4.

29.1.- Le censure relative all'intera legge vanno dichiarate inammissibili in quanto si appuntano su un determinato contenuto normativo e perciò non sono sostenibili riguardo a una legge contenente molte norme eterogenee (sentenze n. 20 del 2023 e n. 37 del 2021).

Le censure relative alle singole norme vanno dichiarate inammissibili per motivazione insufficiente sulla ridondanza. Le ricorrenti invocano un parametro estraneo alle competenze regionali (art. 117, primo comma, Cost.). In casi del genere, questa Corte richiede, «in primo luogo, 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; si vedano anche, *ex multis*, le sentenze n. 133 del 2024, n. 187 del 2021 e n. 75 del 2017).

Le ricorrenti si limitano ad ipotizzare che le norme impugnate pregiudichino l'accesso ai fondi del PNRR, con conseguente calo di risorse per le regioni, che rientrano fra i soggetti attuatori del Piano. Tale argomentazione presenta un alto tasso di ipoteticità e, comunque, non indica alcuna competenza regionale lesa né, tantomeno, illustra il condizionamento che la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. produrrebbe sulle prerogative costituzionali regionali.



Mentre l'asserita violazione dei limiti posti dalla Costituzione al conferimento di forme particolari di autonomia implica una lesione della posizione costituzionale delle regioni terze, come più volte rilevato, l'invocazione dell'art. 117, primo comma, Cost. dev'essere accompagnata da una motivazione sufficiente sulla ridondanza del vizio denunciato sulle competenze costituzionali regionali: il che, nella specie, non si verifica.

Restano assorbite le eccezioni sollevate dalle Regioni Piemonte e Lombardia per l'asserito carattere generico e ipotetico delle questioni.

30.- Infine, restano da esaminare alcune questioni non rientranti nelle aree tematiche individuate nel punto 3.

La Regione Puglia impugna l'art. 2, commi 1 e 2, là dove dispone che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie «avvia comunque il negoziato» con la regione richiedente; che, ai fini dell'avvio del negoziato, «il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del quadro finanziario della Regione»; che, «[a] fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri [...] può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa». Tali norme violerebbero l'art. 116, terzo comma, Cost., perché quest'ultimo non farebbe «alcun riferimento ad attribuzioni di questo tipo»; l'art. 120 Cost., che farebbe «esclusivo riferimento all'unità giuridica ed economica quali interessi perseguibili dal Governo», non all'«indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie»; il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto il «quadro finanziario» sarebbe «nozione troppo ampia e imprecisa» e, dunque, la norma impugnata sarebbe «indeterminata e [...] non comprensibile»; gli artt. 23 e 97 Cost. (insieme all'art. 3 Cost.), poiché, non essendo chiare le conseguenze di una valutazione negativa del «quadro finanziario», la legge conferirebbe irragionevolmente «un'attribuzione a un organo esecutivo senza delimitarne normativamente il perimetro in violazione del principio di legalità» e incidendo negativamente sul buon andamento dell'amministrazione; gli artt. 3, 23 e 97 Cost., perché l'art. 2, comma 2, là dove si riferisce all'unità di «indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie», inventerebbe un concetto «gravemente [...] indeterminato».

30.1.- Le questioni aventi ad oggetto l'art. 2, comma 2, sono state dichiarate assorbite, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale disposizione (punto 8.4.).

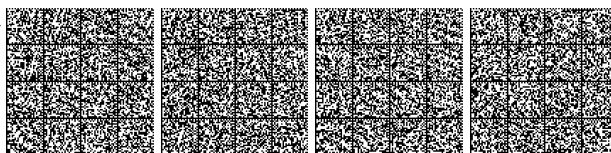
30.2.- Nessuna delle questioni riferite all'art. 2, comma 1, è fondata.

La questione relativa all'art. 116, terzo comma, Cost. non è fondata perché rientra nella discrezionalità del legislatore regolare la gestione del negoziato con riferimento agli organi statali. Riconosciuta la possibilità di adottare una legge quadro (punto 7.2.), ne discende naturaliter che tale legge individui l'organo competente a gestire il negoziato e ne indirizzi le scelte. Del resto, l'art. 2, nell'attribuire al Presidente del Consiglio (in alternativa al Ministro per gli affari regionali) la gestione del negoziato, risulta coerente con l'art. 95, primo comma, Cost. e con l'art. 5, comma 3, lettera b), della legge n. 400 del 1988, in base al quale il Presidente del Consiglio «promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Non è fondata neppure la censura relativa all'insufficiente delimitazione dei poteri del Presidente del Consiglio e all'indeterminatezza del concetto di «quadro finanziario» della regione. In primo luogo, l'attività regolata è di tipo politico, ragion per cui non può dirsi costituzionalmente necessario che la legge precisi le conseguenze della valutazione negativa del quadro finanziario. Inoltre, la ricorrente cita la sentenza n. 110 del 2023 di questa Corte, ma quella decisione ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale «radicalmente inintelligibile» e «irrimediabilmente oscur[a]», riconoscendo che «[o]gni enunciato normativo, beninteso, presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale», e che non «potrebbe ritenersi contrario all'art. 3 Cost. il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a “processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale”» (punto 4.3.4. del Considerato in diritto). L'art. 2, comma 1, nel riferirsi al «quadro finanziario» della regione, presenta qualche margine di incertezza ma non utilizza un concetto inintelligibile e oscuro.

Resta ferma, ovviamente, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nei termini precedentemente indicati.

31.- Le Regioni Puglia, Toscana e Campania impugnano, infine, l'art. 11, comma 1, in base al quale «[g]li atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge». I parametri invocati sono gli artt. 3, 81, e 116, terzo comma, Cost. La norma impugnata determinerebbe una disparità di trattamento fra le regioni che avevano già stipulato degli accordi preliminari e le altre regioni ordinarie, dando alle prime una «corsia preferenziale» e la possibilità di ottenere condizioni migliori, anche finanziarie.



Le questioni non sono fondate. La norma impugnata produce un effetto opposto rispetto a quanto lamentato dalle ricorrenti: essa mira ad assoggettare al regime della legge n. 86 del 2024 anche le richieste regionali già presentate e sulle quali si è avviato il confronto con il Governo. Si tratta di una norma transitoria, volta a creare un regime omogeneo fra le iniziative precedenti la legge e quelle future. L'art. 11, comma 1, dunque, non crea una "corsia preferenziale" per le regioni che già hanno presentato richieste, ma anzi assoggetta tali richieste alle norme della legge impugnata, anche con riferimento ai profili finanziari (compresa la clausola di invarianza di cui all'art. 9, comma 1).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), nella parte in cui prevede «[l]'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]», anziché «[l]'attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge n. 86 del 2024;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP», anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP»;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 86 del 2024;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 9, della legge n. 86 del 2024;

10) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge n. 86 del 2024;

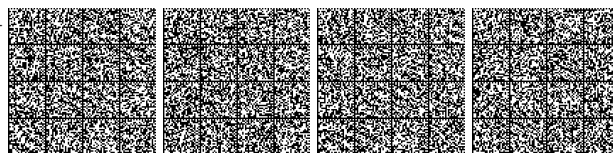
11) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni;

12) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024;

13) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 4, 5, 6, 8 e 10 della legge n. 86 del 2024;

14) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, dell'art. 1, commi da 791 a 801-bis, 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);

15) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;



16) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024 e degli artt. 2, commi 1, 2 e 4, e 4, promosse, in riferimento agli artt. 5 e 138 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

17) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024 e degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2, commi 1, 2 e 4, e 4, promosse, in riferimento ai principi di leale collaborazione e di solidarietà, dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe;

18) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 116, terzo comma, e 119 Cost., dalle Regioni Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

19) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

20) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 81, 97, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera m), 119, terzo, quarto e quinto comma, e 120 Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

21) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

22) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 2 e 114 Cost. e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe;

23) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024 e, in particolare, dell'art. 5, comma 2, promosse, in riferimento agli artt. 1, 3, 116, terzo comma, 117, terzo comma, e 119, quarto comma, Cost., dalle Regioni Puglia e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

24) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3; 4, commi 1 e 2; 9, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe;

25) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 116, terzo comma, e 119 Cost., dalle Regioni Toscana, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

26) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 2, 117 e 119 Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

27) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024 e degli artt. 1, comma 2; 3, comma 7; 4; 5, comma 2; 8; 9 e 10, promosse complessivamente, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e in relazione al regolamento (UE) n. 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, e alla decisione di esecuzione del Consiglio del 22 giugno 2021, n. 168/2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, dalle Regioni Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

28) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

29) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024 e, in particolare, degli artt. 1; 2; 4; 5, commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2, promosse, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

30) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 6, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento agli artt. 116, terzo comma, e 121, secondo comma, Cost., e all'art. 51 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

31) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 15 dello statuto speciale e all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;



32) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 27 dello statuto speciale, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

33) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

34) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 56 dello statuto speciale, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

35) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost. e all'art. 56 dello statuto speciale, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

36) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 71, 121, secondo comma, e 116, terzo comma, Cost., dalle Regioni Puglia, Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

37) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 5, 70, 72 e 116, terzo comma, Cost., dalle Regioni Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

38) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

39) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 3 e 5, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 101, 116, terzo comma, 117, primo, terzo e quarto comma, e 120 Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

40) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3, comma 3; 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 81, 97, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera m), 119, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 120, secondo comma, Cost., dalle Regioni Puglia, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

41) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3; 4, commi 1 e 2, e 9, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera m), e 119 Cost., dalle Regioni Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

42) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

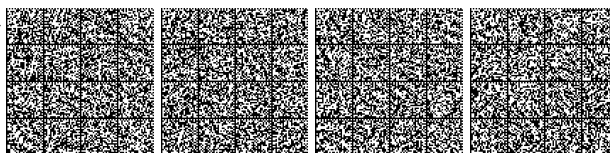
43) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 4 e 8; 5; 7, commi 1, 2 e 4, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

44) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

45) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 3 e 8, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento ai principi di unità e leale collaborazione, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

46) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 5, 119, primo comma e 120, secondo comma, Cost. e al principio leale collaborazione, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

47) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 5, 81, 97, 116, terzo comma, 118, 119 e 120, secondo comma, Cost. e al principio leale collaborazione, dalle Regioni Puglia, Toscana, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;



48) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento all'art. 81 Cost., dalle Regioni Puglia, Toscana, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

49) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1; 9, comma 2; 10, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 81, 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

50) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 81, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera m), e 119 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

51) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 23, 97 e 116, terzo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

52) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 81 e 116, terzo comma, Cost., dalle Regioni Puglia, Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 novembre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 12 novembre 2024

ORDINANZA

Visti gli atti relativi ai giudizi di legittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione) e di sue specifiche disposizioni, promossi dalle Regioni Puglia, Toscana, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorsi iscritti, rispettivamente, ai numeri 28, 29, 31 e 30 del registro ricorsi del 2024. *Rilevato* che, nei giudizi promossi con ricorsi iscritti ai numeri 28 e 30 reg. ric. del 2024, rispettivamente notificati dalla Regione Puglia e dalla Regione autonoma Sardegna non solo al Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche a tutte le altre regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, hanno presentato memoria di costituzione e/o atto di intervento *ad opponendum* le Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia; che nei giudizi promossi con ricorsi iscritti ai numeri 29 e 31 reg. ric. del 2024, rispettivamente notificati dalle Regioni Toscana e Campania al solo Presidente del Consiglio dei ministri, hanno presentato atto di intervento *ad opponendum* le medesime Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia. *Considerato* che, secondo il costante orientamento di questa Corte, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare



della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione (tra le tante, sentenza n. 117 del 2022); che tale orientamento è stato mantenuto fermo anche a seguito delle recenti modifiche delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, «non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale» (ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020 e allegata alla sentenza n. 56 del 2020); che ad analoga conclusione questa Corte è pervenuta in numerose occasioni successive (tra le più recenti, ordinanza letta all'udienza del 6 giugno 2023 e allegata alla sentenza n. 136 del 2023; sentenze n. 76 del 2023, punto 2 del *Considerato in diritto*, n. 259 del 2022, punto 2 del *Considerato in diritto*, n. 221 del 2022, punto 3 del *Considerato in diritto*, e n. 121 del 2022, punto 3 del *Considerato in diritto*; ordinanza n. 134 del 2022); che, pur tuttavia, questa Corte, con la sentenza n. 353 del 2001, ha ritenuto legittimati a intervenire nel giudizio in via principale soggetti titolari di potestà legislativa (ossia, le Province autonome di Trento e di Bolzano) diversi dalla parte ricorrente e da quella il cui esercizio del potere era oggetto di contestazione, osservando come la questione di legittimità costituzionale avesse «per oggetto una norma di attuazione dello statuto speciale riguardante specificatamente attribuzioni costituzionalmente garantite alle stesse Province autonome» (analogamente, sentenza n. 251 del 2015); che, anche alla luce dei precedenti citati, deve ritenersi ammissibile l'intervento *ad opponendum* delle suddette regioni, essendo oggetto delle presenti questioni di legittimità costituzionale una legge che, definendo i principi, le procedure e i limiti per l'attribuzione ad ogni regione che ne faccia richiesta di ulteriori e più ampie competenze legislative e amministrative nelle materie indicate dalla stessa Costituzione, riguarda l'assetto complessivo dell'ordinamento regionale.

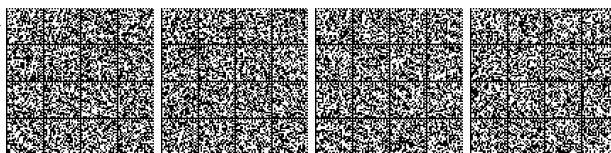
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibili gli interventi spiegati dalle Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia nei giudizi promossi dalle Regioni Puglia, Toscana, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri ed iscritti, rispettivamente, ai nn. 28, 29, 31 e 30 del registro ricorsi 2024.

F.to: Augusto Antonio Barbera, *Presidente*

T_240192





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 218

*Ordinanza del 18 settembre 2024 della Corte d'appello di Venezia sui ricorsi riuniti
proposti da Giuseppe Buongiorno e altri contro Ministero della giustizia*

Processo civile – Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo – Fallimento e procedure concorsuali – Termine ragionevole – Conclusione della procedura concorsuale in sei anni – Superamento del termine derivante dal processo presupposto ovvero da impedimenti oggettivi non ascrivibili all'autorità preposta allo svolgimento della procedura concorsuale – Valutazione del giudice ai fini della considerazione della non irragionevole durata della procedura concorsuale – Omessa previsione.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2-bis, dell'art. 2 (*recte*: art. 2, comma 2-bis).

LA CORTE DI APPELLO DI VENEZIA

SEZIONE I CIVILE

Nella persona del dott. Alessandro Rizzieri, consigliere designato dal Presidente, *ex art. 3, 4° comma, legge 24 marzo 2001 n. 89, alla trattazione dei procedimenti nn. 19/2024, 20/2024, 34/2024, 35/2024, 36/2024, 61/2024, 76/2024, 116/2024, 221/224, 226/2024, 239/2024, 323/2024, 327/2024, 406/2024 r.g. vol. giur., ha pronunciato la presente*

Ordinanza nei procedimenti riuniti promossi con

ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 18 gennaio 2024 da Giuseppe Buongiorno (c.f. BNGGPP70H15I452X), difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL-66M03I452W; p. iva n. 01572670907);

ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 18 gennaio 2024 da Vittorio Pinna (c.f. PNNVTR81T07I452K), difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL66M03I452W; p. iva n. 01572670907);

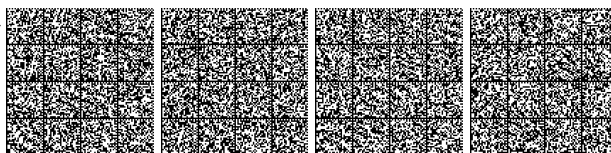
ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 23 gennaio 2024 da Pier Vanni Spissu (c.f. SPSPVN61T18I452Y), difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL-66M03I452W; partita I.V.A. n. 01572670907);

ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 24 gennaio 2024 da Michele Cossu (c.f. CSSMHL82H21I452M), difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL-66M03I452W; partita I.V.A. n. 01572670907);

ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 24 gennaio 2024 da Giovanni Antonio Cordedda (c.f. CRDGNN62M03I452H), difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL66M03I452W; partita I.V.A. n. 01572670907);

ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 6 febbraio 2024 da Mureddu Salvatore (c.f. MRDSVT57R13I452W), difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL66M03I452W; partita I.V.A. n. 01572670907);

ricorso, ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 19 febbraio 2024 da Marongiu Giovanni Francesco (c.f. MRGGNN53A29I452F), difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL66M03I452W; partita I.V.A. n. 01572670907);



ricorso, *ex art. 3*, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 1° marzo 2024 da Burreddu Pietro (c.f. BRRPTR55H30A977Z), difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL-66M03I452W; partita I.V.A. n. 01572670907);

ricorso, *ex art. 3*, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 20 marzo 2024 da Pani Gabriele (c.f. PNAGRL82P23I452Y) in proprio e quale erede di Giovanni Battista Pani nato a Sassari il 12 luglio 1952 e deceduto in Sassari il 16 gennaio 2024, difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL-66M03I452W; partita I.V.A. n. 01572670907);

ricorso, *ex art. 3*, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 27 marzo 2024 da Manca Emanuele (c.f. MNCMNL74S26F979B), difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL-66M03I452W; partita I.V.A. n. 01572670907);

ricorso, *ex art. 3*, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato l'8 aprile 2024 da Canu Francesco (c.f. CNAFNC66A12L503B), difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL-66M03I452W; partita I.V.A. n. 01572670907);

ricorso, *ex art. 3*, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 22 maggio 2024 da Muroli Leonardo (c.f. MRNLRD52B14A978T), difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL-66M03I452W; partita I.V.A. n. 01572670907);

ricorso, *ex art. 3*, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 23 maggio 2024 da Mangatia Giovanni (c.f. MNGGNN78H17A192D), difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL-66M03I452W; partita I.V.A. n. 01572670907);

ricorso, *ex art. 3*, legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata da legge 28 dicembre 2015 n. 208, presentato il 2 luglio 2024 da Dettori Giuseppe (c.f. DTTGPP66D17I452H), difeso dall'avv. Michele Torre (c.f. TRRMHL-66M03I452W; partita I.V.A. n. 01572670907).

MOTIVAZIONE

1. I ricorrenti sopra indicati sono tutti creditori di Vinyls Italia S.p.a., dichiarata fallita dal Tribunale di Venezia con sentenza n. 250/2013, depositata l'8 luglio 2013, dopo essere stata sottoposta ad amministrazione straordinaria.

I ricorrenti, *ex dipendenti* della società, sono stati ammessi allo stato passivo con provvedimenti del novembre 2013 e del gennaio 2016 per crediti di natura retributiva e hanno ottenuto pagamenti parziali dal fondo di garanzia gestito da Inps, nel 2016, e in esecuzione di un riparto parziale avvenuto nel 2018.

La procedura concorsuale è ancora in corso.

Dolendosi dell'eccessiva durata del fallimento, essi hanno richiesto alla Corte di Appello di Venezia che sia ingiunto al Ministero della giustizia il pagamento dell'indennità prevista dall'art. 2-*bis*, legge 24 marzo 2001 n. 89.

In particolare, sostenendo che l'irragionevole durata è stata superiore a cinque anni, i ricorrenti hanno domandato che sia dichiarato che lo Stato, con il procedimento «Fallimento n. 102/2013 Vinyls Italia S.p.a. - Tribunale di Venezia», ha violato l'art. 6, par. 1, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, con conseguente condanna del Ministero a corrispondere a ciascuno di essi la somma di Euro 2.000,00 per ogni anno di ritardo.

I procedimenti, introdotti con ricorsi depositati dal medesimo difensore, sono stati riuniti, in quanto il processo presupposto è il medesimo e le posizioni giuridiche dei ricorrenti sono analoghe.

Sono state acquisite informazioni dal curatore fallimentare circa le ragioni di persistenza della procedura concorsuale.

2. Vinyls Italia S.p.a. era l'unica società italiana a produrre vinilcloruro. La produzione avveniva in tre stabilimenti industriali, situati a Marghera (Venezia), Porto Torres (Sassari) e Ravenna.

Il fallimento è stato dichiarato dal Tribunale di Venezia con sentenza dell'8 luglio 2013, poiché nella precedente procedura di amministrazione straordinaria *ex* articoli 69 ss. decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 non era stato possibile cedere i complessi aziendali dei siti petrolchimici.

Al momento della dichiarazione di fallimento, i serbatoi e gli impianti di Porto Torres e di Porto Marghera erano pieni di sostanze pericolose (dicloroetano, etilene, soda, cloruro di vinile monomero, polivinilcloruro) ed era elevato il rischio di sversamento di dette sostanze nella Laguna di Venezia e nel Mare di Sardegna. Per evitare tale rischio, il Tribunale di Venezia disponeva l'esercizio provvisorio dell'impresa relativamente ai due siti industriali suddetti.



L'esercizio provvisorio è stato più volte prorogato, di sei mesi in sei mesi, sempre con la motivazione per cui occorre portare a compimento le attività necessarie per garantire la sicurezza ambientale e la tutela della salute pubblica (svuotamento degli impianti, bonifiche e smaltimento dei materiali pericolosi).

In assenza di risorse disponibili per compiere le bonifiche, dovendosi comunque assicurare la sicurezza ambientale e la protezione della salute pubblica, il curatore richiedeva l'intervento dei Sistemi territoriali di Protezione civile, ricorrendo alla procedura prevista dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, articoli 244 ss. (il testo unico ambiente prevede che le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale «possono essere attivate su iniziativa degli interessati non responsabili» [art. 245, 1° comma] e che «gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'art. 250» [art. 244, 4° comma]).

Gli accordi di programma erano coordinati dalla Prefettura di Venezia e dall'Assessorato all'Ambiente della Regione Sardegna. Il Ministero dell'ambiente metteva a disposizione le risorse necessarie, erogando alle due Regioni interessate, Veneto e Sardegna, i fondi per l'attuazione dei piani predisposti per la messa in sicurezza dei siti.

La Regione Sardegna designava, quale soggetto attuatore del piano, il Consorzio Industriale Provinciale di Sassari (C.I.P.S.S.) e la Regione Veneto designava Veneto Acque S.p.a. (società pubblica, facente capo alla stessa Regione Veneto). All'attuazione dei piani di sicurezza partecipava International Process Plants (I.P.P.), che acquistava dal fallimento gli impianti.

Le operazioni di bonifica sono state concluse a Porto Marghera, mentre sono in corso a Porto Torres, in quanto non ancora ultimate dal soggetto attuatore.

Il curatore ha precisato che non è possibile al momento effettuare una seria previsione circa la chiusura del fallimento «posto che lo scrivente curatore non ha alcun potere impositivo, circa la tempistica delle operazioni ancora da svolgere, nei confronti del C.I.P.S.S. (soggetto attuatore). E lo stesso è a dirsi per quanto concerne IPP, fatte salve le contestazioni già mosse, nei confronti di quest'ultimo, in relazione ad inadempimenti ritenuti imputabili allo stesso (contestazioni – peraltro – respinte, sostenendo IPP che le attività di smontaggio degli impianti a P.to Torres, sarebbero state imprevedibilmente difficoltose e più complesse rispetto al sito Vinyls di P.to Marghera, per i rallentamenti resisi necessari in ragione delle interferenze con le attività svolte dal C.I.P.S.S. Trattasi del resto, senza alcun dubbio, di una procedura fallimentare del tutto anomala, dal momento che, come condiviso – sin dall'inizio – dal Tribunale di Venezia, gli interessi da considerarsi prevalenti, rispetto a quello inerente al soddisfacimento del ceto creditorio, erano quelli della sicurezza ambientale e della tutela della salute pubblica» (v. relazione depositata il 19 giugno 2024).

Il curatore ha poi riferito che, nel corso della procedura, sono già stati compiuti due riparti e sono già stati completamente pagati tutti i dipendenti che avevano depositato le domande di ammissione al passivo, utilizzando il facsimile messo loro a disposizione dalla stessa curatela (gli attuali ricorrenti *ex art.* 89/2001 non intesero utilizzare detto fac-simile e, poiché avrebbero commesso degli errori nella redazione delle domande comportanti un ritardo nel loro accoglimento, non sarebbero stati ancora interamente pagati).

2.1. Dalla relazione del curatore si comprende che l'attività di bonifica e di smaltimento è stata particolarmente complessa.

Nell'ultimo rendiconto del curatore *ex art.* 104, 5° comma, 1.fall., si legge:

«Circa le attività facenti capo al CIPSS (Consorzio Industriale Prov.le Sassari) e svolte dall'8 dicembre 2023, si segnala quanto segue:

Nel periodo marzo-maggio 2024, il CIPSS non ha svolto significativi interventi nell'area VA02: area che ha mantenuto in consegna. Le attività ancora da svolgere su quest'area, prima della riconsegna a IPP, riguardano la rimozione dell'acqua contaminata a valle dello stramazzo, la rimozione dell'acqua meteorica infiltratasi nella vasca (l'ultima misurazione effettuata recentemente indica un livello di circa 100 cm, corrispondente a circa 50 m³), il controllo dell'intercapedine della parete in mattoni antiacido e il fondo della vasca. Le altre attività in carico al CIPSS (MISE, controllo e smaltimento acque meteoriche raccolte dal sistema fognario) sono state svolte parzialmente. In particolare, l'attività di MISE prosegue a bassissime portate, a causa dell'altissimo livello dei serbatoi di stoccaggio. I serbatoi sono già stati campionati e le analisi, come segnalato informalmente dal CIPSS, indicano che il rifiuto rientra nel consueto codice CER 191308, che prevede concentrazioni di DCE inferiori allo 0,1%. Nel mese di gennaio 2024 è stato effettuato un ulteriore campionamento, in vista, come annunciato dal CIPSS, del prossimo svuotamento dello stoccaggio e ripresa della MISE. Un'autocisterna è stata caricata il 7 maggio scorso, ma, a causa dell'intasamento delle linee di collegamento dei serbatoi, l'emungimento è fermo. Il CIPSS sta programmando l'intervento necessario di manutenzione e ha già interessato una società che si occuperà anche dell'impermeabilizzazione della vasca VA02.

Per quanto riguarda il monitoraggio periodico dei piezometri più critici, l'ultimo controllo è stato svolto dall'AR-PAS, ma non in tempi recenti. Come comunicato nei precedenti aggiornamenti, il CIPSS ha riconsegnato tutte le altre aree in carico (TOR 101 ed S301), ad eccezione della VA02. Le attività di IPP effettuate nel periodo in questione hanno



riguardato essenzialmente il ritiro di rottame, la demolizione del basamento in CA del C301, la demolizione di linee antincendio, la rimozione del fondo colonna. Sono in corso le attività sulle linee di *interconnecting*. Durante i lavori di demolizione della torcia, nel barilotto di fondo D102 e in quello esterno D6000, sono stati rinvenuti (inaspettatamente) ingenti quantità di residui solidi, probabilmente trascinati dal collettore *blow down*, durante le attività di bonifica degli impianti. Il materiale è stato rimosso, confezionato in *big bag* e stoccato in un container, in attesa di caratterizzazione e smaltimento. Questi residui sono costituiti da carbone, ruggine e cloruro ferrico, ma non si può escludere la presenza anche di contaminanti organoclorurati. Una stima delle quantità del materiale rinvenuto, effettuata sulla base dei volumi e della densità misurata, è di circa 10-12 tons. I rapporti di prova sono stati consegnati il 22 marzo 2024 e sono già stati richiesti i preventivi per lo smaltimento a due ditte locali. Il 6 maggio sono state effettuate le analisi delle diossine, trasmesso alle due predette società. Anche il liquido raccolto dal drenaggio delle apparecchiature di fondo torcia, stimato in circa 1 m³, andrà caratterizzato e opportunamente smaltito da IPP. Idem per i residui del D3.

Per quanto riguarda i serbatoi interrati, non ci sono novità in merito ai controlli richiesti da parte della Regione Sardegna a seguito della nostra segnalazione, nonostante il sollecito inviato, coinvolgendo anche la Prefettura di SS. Nell'impianto VOMM sono ancora presenti dei residui di demolizione, che devono ancora essere portati via dall'area. Per quanto riguarda la raccolta e lo smaltimento del materiale caduto dai tetti dei capannoni, regolato da un accordo con Demoltorres, finalmente quest'ultima ha recentemente effettuato la raccolta di questi materiali: i materiali sono in uno scarrabile, in attesa di smaltimento. Infine, non sono ancora iniziati i lavori autorizzati, in quanto Demoltorres ha chiesto di rivedere il preventivo, a seguito dell'ultimo sopralluogo effettuato sul tetto della cabina elettrica del PVC.

Nello specifico, si indica quanto segue:

vuotamento e bonifica VA2: Non ancora completata la rimozione e lo smaltimento dei fanghi contaminati con DCE. Nel vuotamento e bonifica della vasca VA02 sono state sinora prodotte complessivamente circa 150 cisternette tipo cubo litro, che sono già state smaltite. Durante le attività di vuotamento e bonifica VA02 sono emerse le tre nuove attività da svolgere:

rimozione acqua meteorica da VA02;

verifica contaminazione intercapedine parete mattoni antiacido ed eventuale intervento per rimozione criticità;

rimozione acqua contaminata da VA02 a valle stramazzo.

Vuotamento periodico delle vasche terminali VA01: vuotamento periodico delle vasche VA01 dalle acque meteoriche raccolte dal sistema fognario dell'impianto DCE/VCM e accumulate nelle vasche VA01 N/S.

MISE: l'attività di emungimento dei piezometri attivi è limitata al solo funzionamento delle pompe. Il 7 maggio scorso è stata caricata un'autocisterna, ma il sistema di emungimento non è stato avviato, a causa dell'intasamento delle linee di collegamento dei serbatoi. Il CIPPS sta programmando i necessari interventi di manutenzione. Mantenimento della continuità di marcia del sistema di emungimento delle acque di falda, stoccaggio, caratterizzazione e smaltimento delle stesse. - Monitoraggio piezometri: assistenza per il campionamento periodico dei piezometri e lo stoccaggio e smaltimento delle acque di spurgo» (rendiconto 17 giugno 2024).

Sono state redatte le perizie di stima aggiornate del compendio immobiliare, ma la vendita dei terreni e fabbricati attende l'esito dell'attività bonifica dell'impianto di Porto Torres.

2.2. Sempre nel corso della procedura, il curatore ha promosso 99 cause civili di revocatoria fallimentare, che hanno consentito il recupero di Euro 28.361.701.

L'ultimo incasso significativo è avvenuto il 3 maggio 2024: Euro 113.849,93 corrisposti dalla soccombente Maritima Ravennate.

I giudizi di cognizione sono stati quasi tutti conclusi, ma sono ancora pendenti procedimenti esecutivi nei confronti di alcuni convenuti soccombenti.

Si desume dalla relazione ex art. 33 l.fall., depositata il 15 ottobre 2013, che le cause revocatorie furono tempestivamente promosse dalla curatela, e perlopiù hanno avuto esito positivo.

Nelle relazioni successive, si evince che alcune furono definite con transazioni e altre proseguirono in appello.

Come si diceva, il recupero dei crediti nei confronti dei convenuti condannati alle restituzioni non è ancora esaurito.

3. In sintesi, la liquidazione dell'attivo non è stata ancora conclusa per impedimenti che non sembra possibile ascrivere agli organi della procedura.

L'attività di bonifica, propedeutica alla cessione degli immobili, non è né diretta né eseguita dal curatore, ma dipende da soggetti incaricati dalle Regioni.



A tale attività, necessaria per la tutela dell'ambiente e della salute pubblica, sono sottesi interessi senz'altro prevalenti rispetto a quelli dei creditori concorsuali. Non è perciò ipotizzabile che il curatore sacrificasse la necessità di smaltimento dei materiali tossici presenti nei siti industriali per accelerare la chiusura del fallimento.

Anche i tempi delle azioni recuperatorie esercitate dal curatore non dipendono dagli organi della procedura.

Si può senz'altro dire che, in ragione della complessità del fallimento di Vinyls Italia S.p.a., non è pensabile che la procedura potesse concludersi nel termine di sei anni.

4. Il comma 2-*bis* dell'art. 2 della legge 24 marzo 2001 n. 89 dispone: «Si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità. Ai fini del computo della durata il processo si considera iniziato con il deposito del ricorso introduttivo del giudizio ovvero con la notificazione dell'atto di citazione. Si considera rispettato il termine ragionevole se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni [...]».

Il comma 2-*bis* dell'art. 2 è stato introdotto dal decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012. Prima di allora l'irragionevole durata del processo, integrante violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848, era ricavata dalle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo e approssimativamente indicata nel superamento di cinque anni, per i procedimenti di media complessità, e nel superamento di sette anni per quelli di notevole complessità.

Sostanzialmente immutata è invece la previsione secondo cui il giudice, nell'accertare la violazione, «valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione» (art. 2, 2° comma, legge n. 89/2001). Non è tuttavia trascurabile il fatto che, con la modifica del 2012, il legislatore abbia disposto che il giudice debba considerare non solo la complessità del caso, ma anche «l'oggetto del procedimento»: specificazione che era in precedenza assente.

Apparentemente – ma solo apparentemente (v. *infra*) – il legislatore ha perciò demandato al giudice, chiamato ad accertare se il processo abbia avuto una durata irragionevole, di valutare natura e complessità del processo presupposto: valutazione non limitata alla quantificazione dell'indennizzo, la quale è attività che presuppone un già raggiunto convincimento circa l'eccessiva durata del processo.

5. Con il comma 2-*bis* dell'art. 2, legge 24 marzo 2001 n. 89, si è superata la mancanza di previsione legale di un termine prestabilito di durata ragionevole delle procedure concorsuali: mancanza a causa della quale si era sviluppato l'indirizzo giurisprudenziale indicante la regola per cui le procedure concorsuali non potevano superare la durata di sette anni.

Il legislatore del 2012 ha stabilito un termine, non derogabile, di sei anni di ragionevole durata di tali procedure.

La predeterminazione legale del limite di ragionevole durata del processo presupposto ha eliminato ogni discrezionalità da parte del giudice, e impedito – malgrado il disposto del comma 2 dell'art. 2 (v. punto che precede) – la valutazione della complessità del caso nell'accertamento della sussistenza della responsabilità dello Stato.

Difatti, l'interpretazione consolidata e uniforme dell'art. 2, comma 2-*bis*, considera i termini di durata ivi indicati perentori e mai derogabili. In particolare, con riferimento alla durata ragionevole della procedura fallimentare, si esclude che il giudice possa derogare al termine di sei anni.

La Corte di cassazione, con l'ordinanza n. 32409 dell'8 novembre 2021 e con l'ordinanza n. 32192 del 5 novembre 2021, ha ritenuto che «per espressa indicazione legislativa la procedura fallimentare non può avere una durata ragionevole superiore a sei anni».

Con l'ordinanza n. 32524 dell'8 novembre 2021, si è precisato che «la fissazione del termine di sei anni è frutto di una precisa scelta del legislatore che ha in tal modo predeterminato il potere di individuazione del termine di durata ragionevole delle varie tipologie di procedimenti, in precedenza rimessa alla prudente valutazione del giudice».

Con l'ordinanza n. 30794 del 19 ottobre 2022, la Cassazione ha affermato che è «irragionevole, per tale procedura [fallimentare], la durata successiva a quella di sei anni (termine da qualificarsi perentorio per effetto del tenore letterale della norma che discorre in termini di 'si considera rispettato', senza indicare apposite deroghe né introducendo la specificazione che detto termine debba applicarsi solo 'di regola')». Sempre la Corte di cassazione, con l'ordinanza n. 34460 dell'11 dicembre 2023, ha ribadito che il termine suddetto è «[...] da qualificarsi perentorio per effetto del tenore letterale della norma che testualmente dispone che il termine 'si considera rispettato'».

È poi opportuno ricordare che già la Corte costituzionale, seppure con riferimento al processo di cognizione e al procedimento ex legge n. 89/2001, ha escluso la possibilità di un'interpretazione dell'art. 2, comma 2-*bis*, diversa da quella desumibile dal tenore letterale della norma. Difatti, con la sentenza 19 febbraio 2016 n. 36, a fronte dell'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato – secondo la quale i giudici rimettenti avrebbero omesso di adot-



tare un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni impugnate, mentre il legislatore aveva introdotto un «parametro cui il giudice deve attenersi senza esserne vincolato in termini assoluti», potendone invece prescindere alla luce della natura del procedimento -, la Corte ebbe a ritenere l'eccezione manifestamente infondata poiché «i commi 2-bis e 2-ter dell'art. 2, nell'affermare che il termine ivi indicato 'Si considera rispettato', sono univoci e non possono che essere intesi nel senso che tale termine va ritenuto ragionevole. Ciò appare tanto più vero, se si tiene a mente che questa affermazione è stata fatta nell'ambito di un intervento normativo segnato dall'intento del legislatore di sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale».

La Corte costituzionale, non essendone stata investita, non si è però pronunciata sulla ragionevolezza della «previsione legale di carattere generale», in particolare con riferimento alle procedure concorsuali, e sulla compatibilità con l'art. 6 della Convenzione (il cui significato si forma attraverso il reiterato e uniforme esercizio della giurisprudenza europea) della sottrazione al giudice della possibilità di valutare la complessità del caso per riconoscere o escludere la sussistenza di un'irragionevole durata del processo (regola che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte ribadito: v. *infra*).

6. Plurime sono le ragioni che inducono a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, legge n. 89/2001, come uniformemente interpretato dalla giurisprudenza.

In primo luogo, la norma appare irragionevole laddove non consente di prendere in considerazione i ritardi causati da impedimenti oggettivi, non ascrivibili agli organi della procedura.

In un caso, quale quello del «processo» *a quo*, in cui il curatore non può limitarsi a liquidare i beni della fallita e distribuire il ricavato, ma deve occuparsi della tutela di interessi generali (richiedendo l'intervento di enti pubblici affinché siano bonificati siti contaminati e in cui sono presenti sostanze pericolose per la salute pubblica), e comunque in cui la vendita dei beni della fallita è giuridicamente impedita dalla situazione suddetta e la bonifica è un'attività necessariamente propedeutica alla cessione di fabbricati e terreni, non può logicamente trascurarsi il ritardo causato da tali incombenti nella valutazione del ragionevole durata della procedura concorsuale.

L'inderogabilità del termine di sei anni, per come viene uniformemente interpretato l'art. 2, comma 2-bis, finisce irragionevolmente per accomunare procedimenti presupposti la cui complessità è notevolmente diversa.

Si può aggiungere che la responsabilità dello Stato è invocabile a fronte di una cattiva organizzazione del «sistema giustizia», mentre rimane incomprensibile come possa essere affermata qualora l'eccessiva durata del processo dipenda da impedimenti oggettivi, quale per l'appunto lo svolgimento di complesse attività di bonifica a carico di enti, privati o pubblici, estranei all'organizzazione giudiziaria.

6.1. Il fallimento (ora la liquidazione giudiziale) non si esaurisce nella verifica dello stato passivo e nella liquidazione dei beni già appresi alla procedura al momento dell'apertura, ma talvolta richiede il recupero di crediti: crediti di natura risarcitoria, nei confronti dei soggetti responsabili del dissesto; crediti di natura restitutoria, nei confronti di coloro che hanno ottenuto soddisfazione preferenziale dei propri diritti, in violazione del principio della *par condicio creditorum*. L'attività recuperatoria può richiedere la promozione di giudizi civili, i quali a loro volta si possono protrarre per più gradi di giudizio, rendendo in fatto e in diritto impossibile, per gli organi della procedura concorsuale, il rispetto del termine di ragionevole durata di sei anni.

Ne consegue che il legislatore, indicando la medesima durata ragionevole del fallimento (ora della liquidazione giudiziale), sia quando si rende necessario l'esperimento di azioni giudiziarie sia quando tale necessità non si pone, tratta in eguale modo situazioni (procedimenti presupposti) diverse tra loro. La complessità della procedura, in cui occorra esercitare azioni giudiziarie, è di regola notevolmente superiore rispetto a quella in cui il curatore può limitarsi a liquidare i cespiti già in suo possesso e a distribuire il ricavato.

L'omessa considerazione, da parte del legislatore, del fatto che la procedura concorsuale, affinché sia portata a compimento, possa richiedere che il curatore promuova cause civili, comporta l'intrinseca irrazionalità dell'art. 2, comma 2-bis, laddove prevede che, a prescindere dalla complessità del fallimento, la sua durata, per essere ragionevole, non debba superare sei anni.

Invero vi è un'insita contraddizione tra l'esigenza che la procedura si chiuda entro sei anni e la durata – che fino a sei anni viene ritenuta ragionevole, considerando i gradi di merito e il giudizio di legittimità – dei processi civili che la curatela può trovarsi costretta a promuovere nell'interesse dei creditori concorsuali.

Né potrebbe sostenersi che lo Stato è responsabile, nei confronti dei creditori insinuati al passivo del fallimento, per l'eccessiva durata dei processi civili che il curatore abbia promosso, poiché – come si è detto – la durata di tali processi potrebbe essere contenuta nel ragionevole periodo di sei anni, e ciò nonostante la curatela, concluse la cause civili, potrebbe non disporre del tempo necessario per ultimare la liquidazione e ripartire l'attivo, senza peraltro considerare le ipotesi in cui, conclusosi il processo di cognizione, si veda costretta a promuovere l'azione esecutiva per ottenere il pagamento di quanto riconosciuto dovuto (azione esecutiva la cui durata ragionevole è indicata sempre dal comma 2-bis dell'art. 2 in tre anni).



In altre parole, poiché la procedura concorsuale non è «un processo» ossia una serie concatenata di atti da compiersi davanti al giudice con scansioni temporali predeterminate (per quanto così lo si intenda, ai fini della legge n. 89/2001, atteso che la Convenzione con il termine *proceedings* include qualunque ipotesi in cui il cittadino si trovi a richiedere l'intervento dell'autorità giudiziaria), bensì un insieme di attività, materiali e giuridiche, che possono comprendere anche la promozione di «processi» tradizionalmente intesi (ma che comunque mai si esaurisce nello svolgimento di tali «processi»), è illogico richiedere che inderogabilmente la durata del fallimento non superi sei anni.

È quindi irrazionale che la durata del fallimento (ora della liquidazione giudiziale) non possa superare sei anni, quando lo stesso comma 2-*bis* dell'art. 2 prevede che le cause civili, in cui la curatela può trovarsi coinvolta, abbiano esattamente la stessa ragionevole durata complessiva (tre anni il giudizio di primo grado, due anni quello di appello e un anno quello di legittimità).

Per non incorrere nell'illogicità sopra evidenziata, il legislatore avrebbe potuto alternativamente:

a) indicare una ragionevole durata della procedura concorsuale differenziata a seconda delle attività che la curatela sia tenuta a compiere, distinguendo quantomeno tra le procedure in cui il curatore ha la necessità di promuovere processi civili e quelle in cui tale necessità non si pone;

b) disporre che il tempo occorso per definire i processi civili, in cui la procedura sia coinvolta, sia sottratto dalla complessiva durata della procedura concorsuale al fine della verifica del rispetto della ragionevole durata della stessa;

c) lasciare al giudice, chiamato a pronunciarsi sul ricorso ex art. 3 della legge 89/2001, la possibilità di valutare in concreto la complessità della procedura concorsuale, escludendone l'irragionevole durata ogniqualvolta il superamento del termine di sei anni sia dipeso non dall'inerzia degli organi della procedura, bensì da impedimenti ad essi non ascrivibili, quale la necessità di attendere l'esito di processi civili. Può poi accadere che i processi civili, promossi dalla curatela, richiedano un tempo irragionevole, ossia superiore a sei anni. In tal caso, l'eccessiva durata del procedimento concorsuale è conseguenza dell'eccessiva durata di altri processi. Gli organi della procedura non ne sono responsabili.

Se si volesse sostenere che, anche in questa ipotesi, la responsabilità deve ricadere sullo Stato quale organizzatore del «servizio giustizia», dovrebbe comunque potersi distinguere la durata della procedura concorsuale, che consegue all'eccessiva durata del processo civile, dalla protrazione della procedura concorsuale causata dalla durata non eccessiva del processo civile. Si è infatti già evidenziato che le cause promosse dal curatore possono avere avuto una durata non superiore a quella indicata dalla legge come ragionevole e avere ciò nonostante assorbito interamente (o quasi interamente) il periodo di sei anni (che coincide con la ragionevole durata della procedura concorsuale), impedendo oggettivamente agli organi della procedura di contenerne la durata in detto termine.

Non può invece sostenersi che, per ovviare al ritardo causato dalla protrazione delle cause civili, gli organi della procedura abbiano sempre possibilità, ai sensi dell'art. 118 legge fall. e ora dell'art. 234 cod. crisi impr., di chiudere il fallimento o la liquidazione, malgrado la pendenza di giudizi, in quanto il curatore mantiene la legittimazione processuale, anche nei successivi stati e gradi del giudizio.

La chiusura della procedura presuppone, infatti, che le cause civili pendenti abbiano un valore residuale: solo allora può ritenersi che la ripartizione dell'attivo, già precedentemente compiuta, sia stata finale. La chiusura della procedura non è invece praticabile quando la parte più consistente dell'attivo sia ancora da recuperare: l'eventuale riparto già compiuto non può in tal caso dirsi finale, e conseguentemente la procedura non può essere chiusa. Del resto il ricorso all'art. 118 legge fall. (ora art. 234 cod. crisi impr.) non può essere giustificato dalla sola necessità di sottrarre lo Stato alla responsabilità indennitaria nei confronti dei creditori, la cui posizione sostanziale di attesa – da cui, secondo il legislatore, deve presumersi la sofferenza per la situazione d'incertezza in cui si trovano – non muta quando la procedura venga chiusa con cause civili ancora pendenti, dalle quali possano ricavarsi le risorse per il soddisfacimento dei loro diritti. È poi necessario ricordare che, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, l'art. 118 legge fall. non è applicabile in presenza di cause passive per la procedura, nonché qualora l'oggetto della causa attiva riguardi l'unico cespite appreso dalla curatela.

In definitiva, l'art. 2, comma 2-*bis*, appare intrinsecamente irragionevole, contraddicendo la funzione che dovrebbe giustificare la norma. La disciplina, nel fissare il termine oltre il quale la durata del processo diviene eccessiva, non considera che vi sono «processi» (le procedure concorsuali) che, per giungere a conclusione, richiedono lo svolgimento di altri «processi» (cause civili risarcitorie o recuperatorie), sicché la durata ragionevole di questi ultimi non può coincidere con la durata ragionevole del primo, così come la capienza del contenitore non può coincidere con il volume del contenuto.

L'art. 2, comma 2-*bis*, interpretato nel senso che il periodo di sei anni costituisce limite insuperabile di ragionevole durata della procedura concorsuale, non offre il criterio per discernere l'effettivo ritardo ascrivibile agli organi della procedura o a deficienze organizzative dello Stato, ma fissa solamente un termine astratto, avulso dalle circostanze del caso. In tal modo si accorda un indennizzo sia a creditori che hanno presuntivamente sofferto per essere stati coinvolti in procedura concorsuale protrattasi eccessivamente per negligenza della curatela e omessa vigilanza del giudice delegato, sia ai creditori coinvolti in procedura concorsuale che, per la complessità dell'attività compiuta dal curatore, non poteva avere una durata inferiore.



L'irragionevolezza intrinseca della norma comporta violazione dell'art. 3 Cost.

6.2. La consolidata e uniforme interpretazione dell'art. 2, comma 2-*bis*, contrasta altresì con l'art. 24 Costituzione, in quanto ostacola i creditori concorsuali nell'azione giudiziaria a tutela dei propri diritti. La necessità di chiudere la procedura fallimentare (ora la liquidazione giudiziale) nel termine di sei anni, allo scopo di non incorrere in responsabilità nei confronti dello Stato per il danno arrecato allo stesso dalla irragionevole durata della procedura (danno tanto più consistente quanti più sono i creditori insinuati al passivo, che possono domandare, peraltro a procedura ancora pendente, la condanna del Ministero della giustizia al pagamento dell'indennizzo), potrebbe indurre gli organi della procedura a rinunciare all'esperimento di azioni recuperatorie e risarcitorie, o comunque a non coltivarle in tutte le possibili sedi (soprattutto presso le giurisdizioni superiori).

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 5, 4° comma, il decreto, che accoglie la domanda di indennizzo, è comunicato al Procuratore generale presso la Corte dei conti «ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento».

Il rischio di doversi difendere dall'azione contabile sollecita il curatore, e con esso il giudice delegato, ad assumere scelte «difensive», rinunciando ad azioni che potrebbero ritardare la chiusura della procedura, a scapito dell'interesse dei creditori concorsuali.

6.3. L'interpretazione «rigida» del comma 2-*bis* è incompatibile con l'art. 2, 2° comma, laddove dispone che, nell'accertare la violazione (e quindi non solo nella quantificazione dell'indennizzo), occorre valutare la «complessità del caso», «l'oggetto del procedimento» e «il comportamento del giudice».

Infatti, assunto che il procedimento fallimentare, superato il sesto anno, ha sempre durata irragionevole, non rimane spazio al giudice, chiamato a decidere sul ricorso, per valutare gli elementi suddetti, e in particolare per considerare se la complessità della procedura concorsuale ne giustifichi la protrazione oltre il termine suddetto.

Né potrebbe dirsi, offrendo un'interpretazione riduttiva dell'art. 2, 2° comma, che la valutazione della complessità del caso e dell'oggetto del procedimento possa compiersi per stabilire se vi è stata violazione solo qualora non sia stata superata la durata indicata dal comma 2-*bis*. Non si rinvergono pronunce, né di corti di appello né della Corte di cassazione, che riconoscano il diritto all'indennizzo a favore di creditori, insinuati al passivo di un fallimento chiuso prima del compimento del sesto anno di durata. Al contrario, la Corte di cassazione, con la già menzionata sentenza 24 gennaio 2019, n. 2056, ha espressamente negato che sia «consentito stabilire una durata ragionevole inferiore a quella prevista dalla legge» poiché «l'art. 2, comma 2-*bis* fissa in via generale la durata massima dei processi e, come già rilevato dal Giudice delle leggi, nell'affermare che i relativi termini 'si considerano rispettati', è univoco e non può che essere intesa nel senso che la durata ivi indicata deve considerarsi in ogni caso ragionevole».

Appare perciò irragionevole la consolidata interpretazione del comma 2-*bis*, la quale si fonda su un automatismo che esclude la possibilità di applicare il comma 2, ossia di valutare natura e complessità del processo presupposto per stabilire se vi è stata violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

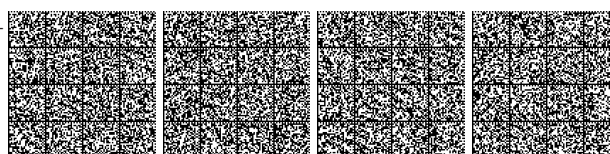
Più volte la Corte costituzionale ha negato la ragionevolezza degli «automatismi legislativi», ossia di quelle previsioni che, al verificarsi di una data evenienza (nella specie, prettamente temporale), ricollegano una conseguenza giuridica predeterminata e inderogabile. La disposizione in esame contiene uno di tali «automatismi», non permettendo al giudice di tenere conto delle peculiarità del caso concreto nella valutazione della ragionevole/irragionevole durata del processo presupposto.

Il contrasto tra il comma 2-*bis* e il comma 2, dell'art. 2 della legge 24 marzo 2001 n. 89 evidenzia, anche sotto questo profilo, l'irragionevolezza dell'impianto legislativo, e con ciò la violazione dell'art. 3 Costituzione.

6.4. L'interpretazione del comma 2-*bis* dell'art. 2, di cui si è detto ai punti che precedono, non lasciando spazio alla concreta valutazione delle ragioni di durata del processo presupposto, contrastata inoltre con l'art. 6 della Convenzione («Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole [...]»), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte non ha mai avallato automatismi e sempre ribadito che la ragionevolezza della durata del procedimento dev'essere valutata alla luce delle circostanze del caso concreto, avendo riguardo alla sua complessità, alla condotta delle parti e a quella della competente autorità procedente. In particolare, la complessità del processo è da valutarsi di volta in volta, e può trattarsi sia di complessità di fatto sia di diritto (sentenza *Kemmache c. Francia* del 27 novembre 1991).

Nel caso *Bara e Cola c. Albania* del 12 ottobre 2021 (n. 43391/18 e n. 17766/19), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ribadito che la ragionevole durata del processo dev'essere valutata sulla base delle circostanze concrete e, in particolare, considerando la complessità del caso («*The Court reiterates that the reasonableness of the length of proceedings must be assessed in the light of the circumstances of the case and with reference to the following criteria: the complexity of the case, the conduct of the applicant and of the relevant authorities and what was at stake for the applicant in the dispute (see, amongst many authorities, Sürmeli v. Germany [GC], no. 75529/01, § 128, ECHR 2006-VII)*»).



Il principio è stato espressamente richiamato dalla Corte nella sentenza che ha deciso il caso *Altius Insurance Ltd* comma Cipro (sentenza 24 ottobre 2023, caso n. 41151/2020).

Con la sentenza *Xenofontos* e altri comma Cipro del 25 ottobre 2022 (n. 68725/16, 74339/16 and 74359/16), la Corte ha ripetuto: «*The Court reiterates that the reasonableness of the length of proceedings is to be assessed in the light of the particular circumstances of the case, regard being had to the complexity of the case, the applicant's conduct and the conduct of the competent authorities (see Pélissier and Sassi v. France [GC], no. 25444/94, § 67, ECHR 1999-II)*».

Il principio era già consolidato negli anni novanta dello scorso secolo, quindi prima dell'entrata in vigore della legge 24 marzo 2001 n. 89.

Nella decisione *Schouten e Meldrum* comma Paesi Bassi del 9 dicembre 1994 (n. 19006/91) si affermò: «*The reasonableness of the length of proceedings is to be assessed in the light of the circumstances of the case, having regard to the criteria developed in the Court's case-law, in particular the complexity of the case and the conduct of the applicant and of the relevant authorities*». Lo stesso si poteva leggere nella decisione *Torri* comma Italia del 1° giugno 1997 (n. 26433/95): «*The reasonableness of the length of proceedings must be assessed in the light of the circumstances of the case and having regard to the criteria laid down in the Court's case-law, in particular the complexity of the case and the conduct of the applicant and of the relevant authorities*». Dunque, se è sempre necessaria la concreta valutazione della complessità del caso, l'automatismo dell'art. 2, comma 2-bis, che – nel caso di procedura fallimentare ora di liquidazione giudiziale – porta ad affermare inderogabilmente l'eccessiva durata della procedura che abbia superato i sei anni e, al contempo, la ragionevole durata della procedura che non abbia superato i sei anni, contrasta con l'art. 6 della Convenzione. Al giudice, chiamato a decidere se competa al ricorrente l'indennizzo per l'eccessiva durata del procedimento, non viene lasciato spazio alcuno per la considerazione della complessità del processo presupposto, dovendosi limitare, nella decisione sull'an della pretesa indennitaria, al mero calcolo di durata della procedura (per quanto concerne i creditori concorsuali, calcolando il tempo trascorso dalla domanda d'insinuazione allo stato passivo al deposito del decreto di chiusura della procedura o alla data di deposito del ricorso ex art. 3, legge 24 marzo 2001 n. 89, qualora la procedura sia ancora aperta).

Il contrasto tra la norma interna e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali pone una questione di legittimità costituzionale, sicché il giudice non ha il potere di disapplicare la norma interna, ritenuta in contrasto con la Convenzione. L'incompatibilità tra le due norme integra violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., con la conseguenza che spetta alla Corte costituzionale la risoluzione del contrasto (v. Corte costituzionale sentenze nn. 348 e 349 del 2007 e sentenze n. 182 del 2021 e n. 131 del 2022).

6.5. In ragione di quanto evidenziato ai punti precedenti, si ritiene che non sia manifestamente infondato il dubbio d'incostituzionalità - con riferimento agli articoli 3, 24 e 117 Costituzione - dell'art. 2, comma 2-bis, legge n. 89/2001, nella parte in cui non consente di giudicare ragionevole la durata del processo presupposto, che abbia superato il limite di durata indicato dalla norma, quando tale superamento sia dipeso dalla sua appurata complessità ovvero da impedimenti oggettivi non ascrivibili all'autorità preposta al suo svolgimento.

7. La questione d'incostituzionalità è rilevante per la decisione dei procedimenti riuniti, promossi dai creditori della fallita Vynyls Italia S.p.a.

Infatti, qualora fosse dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 2, comma 2-bis, nella parte in cui non consente che, valutata la complessità del processo presupposto, si possa ritenere non irragionevole il procedimento concorsuale che abbia superato i sei anni di durata, i giudizi riuniti potrebbero concludersi con un rigetto delle domande ovvero con un accoglimento solo parziale: esito escluso dalla norma della cui incostituzionalità si dubita.

In altre parole, potrebbe giungersi, all'esito dell'esame di tutte le circostanze di fatto (e, in particolare, della complessità dell'attività liquidatoria indicata al punto 2, obiettivamente rallentata dalle operazioni di bonifica non dirette dalla curatela e dalla promozione di un elevato numero di giudizi civili di natura recuperatoria) a una conclusione sensibilmente diversa da quella altrimenti imposta dal comma 2-bis per come interpretato dalla Corte di cassazione.

8. In conclusione, dev'essere sollevata, in riferimento ai suindicati parametri, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, legge 24 marzo 2001 n. 89 nella parte in cui non prevede che, valutata la complessità del processo presupposto, il giudice possa ritenere non irragionevole la durata di tale processo quand'anche abbia superato il termine indicato dalla norma.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza dev'essere trasmessa alla Corte costituzionale con contestuale sospensione dei procedimenti in corso nn. 19/2024, 20/2024, 34/2024, 35/2024, 36/2024, 61/2024, 76/2024, 116/2024, 221/224, 226/2024, 239/2024, 323/2024, 327/2024, 406/2024 r.g.

La cancelleria di questa Corte di Appello provvederà alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché alla comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.



P.Q.M.

La Corte di Appello di Venezia dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 117 Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis dell'art. 2 legge 24 marzo 2001 n. 89 nei termini di cui in motivazione. Ordina la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale e dispone la sospensione dei procedimenti riuniti sopra indicati.

Dispone che, a cura della cancelleria di questa Corte di Appello, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati.

Venezia, 18 settembre 2024.

Il Consigliere: RIZZIERI

24C00261

N. 219

*Ordinanza del 25 settembre 2024 del Tribunale di Perugia
nel procedimento penale a carico di D. M.*

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 625-bis cod. pen. sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

— Codice penale, art. 69, quarto comma.

TRIBUNALE DI PERUGIA

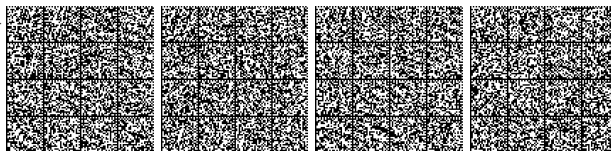
SEZIONE PENALE IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

Il Giudice, dott.ssa Sonia Grassi, alla udienza in Camera di consiglio del 25 settembre 2024, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa penale di primo grado *ex art. 438* del codice di procedura penale;

Contro M. D. , nato in ... il ... sottoposto alla misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla p.g. p.q.c. - già presente oggi assente, imputato del delitto di cui agli articoli 110 e 624-bis c.p. perché, in concorso con altra persona non identificata, al fine di trarne profitto per sé stesso e per il concorrente nel reato, si impossessava di euro nove circa, della chiave del portone principale, di sei monete da venti lire, di due monete da duecento lire, di una moneta da cinque centesimi di lira, di una moneta da due dracme e di proprietà di ..., di ... di ... e ..., sottraendole ai proprietari, che le detenevano, mediante introduzione nell'abitazione delle persone offese, ... e ... in ... il ... con la recidiva reiterata, specifica ed infraquinquennale *ex art. 99, quarto comma*, del codice penale

b) per il reato di cui all'art. 707 c.p. perché, essendo stato condannato per delitti determinati da motivi di lucro, era colto in possesso di una forbice da elettricista e di una pinza in acciaio di piccole dimensioni, strumenti atti ad aprire o a sforzare serrature, dei quali non giustificava l'attuale destinazione ... (fattispecie in relazione alla quale l'imputato personalmente ha prestato il consenso affinché si proceda nelle forme del giudizio direttissimo).

Preso atto della richiesta del pubblico ministero di condanna dell'imputato alla pena di due anni e sei mesi di reclusione e tenuto conto, diversamente, della richiesta del difensore di applicazione del minimo della pena previo riconoscimento della circostanza attenuante di cui all'art. 625-bis del codice penale previa disapplicazione della recidiva reiterata contestata.



OSSERVA

1. Lo svolgimento del processo

L'odierno imputato, M. D. , è stato tratto in arresto il ... alle ore ... circa ad opera degli agenti in servizio presso la Questura di Perugia, Ufficio prevenzione generale e soccorso pubblico, nella quasi flagranza del reato di cui all'art. 624-*bis* del codice penale, come da imputazione in atti formulata dal pubblico ministero.

L'arresto è stato convalidato all'udienza del 29 luglio 2024 nel corso della quale il pubblico ministero, previo consenso espresso dall'imputato, ha proceduto alla contestazione dell'ulteriore reato di cui al capo b) d'imputazione.

All'esito della convalida è stato disposto procedersi nelle forme del giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 449 cod. proc. Pen. e il difensore ha chiesto un termine a difesa.

Il procedimento è stato quindi rinviato all'udienza del 4 settembre 2024 in occasione della quale il pubblico ministero ha chiesto un rinvio.

All'odierna udienza, il difensore, munito di procura speciale rilasciata dall'imputato in occasione dell'udienza di convalida dell'arresto, ha chiesto la definizione del giudizio nelle forme del rito abbreviato. Nel corso della medesima udienza il Tribunale ha disposto con ordinanza il mutamento del rito da direttissimo in abbreviato e le parti hanno rassegnato le rispettive conclusioni per come riportate in epigrafe. All'esito della Camera di consiglio è stata disposta la sospensione del processo e l'immediata trasmissione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale.

2. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Ritiene questo Tribunale che dagli atti acquisiti al fascicolo del dibattimento emerga certa ed incontrastata la responsabilità dell'imputato in ordine al reato di cui all'art. 624-*bis* codice penale allo stesso ascritto.

I fatti oggetto del presente procedimento possono essere descritti nel modo che segue.

Gli agenti in servizio presso la Questura di Perugia, Ufficio prevenzione generale e soccorso pubblico, alle ore ... del ... sono intervenuti in via ... n. ... a seguito di segnalazione di un furto in corso all'interno di un'abitazione. Prima del loro arrivo, l'autore del furto, con indosso pantaloni corti di colore celeste e senza t-shirt, si era allontanato in direzione via ... e il richiedente — identificato in ... — lo aveva inseguito e fermato in attesa delle forze dell'ordine. Poco dopo, l'uomo, che si trovava in compagnia di un altro soggetto dalla carnagione scura, corpulento e con in mano un bastone, tentava di darsi nuovamente alla fuga. In quel momento sono sopraggiunti gli agenti che, sulla scorta delle indicazioni offerte dal ..., sono riusciti a identificare e a bloccare l'odierno imputato il quale, sottoposto a perquisizione personale, è stato trovato in possesso di una pinzetta di piccole dimensioni in acciaio, di forbici da elettricista con manico in plastica di colore rosso. Nella tasca sinistra sono state invece rinvenute numerose monete in lire e la somma di 9 euro.

Gli agenti si sono quindi recati presso l'abitazione del ... al fine di effettuare un sopralluogo e di ricostruire quanto accaduto. L'immobile in parola è costituito da una casa indipendente suddivisa in due piani, collegati da una scala interna: al piano terra risiede il ... con la moglie ... ed il figlio minore ..., mentre al piano superiore al momento del fatto erano in corso lavori di ristrutturazione.

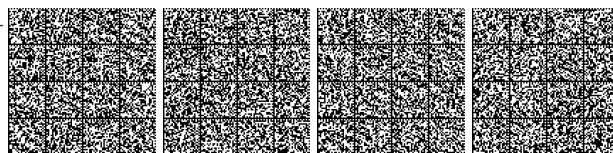
..., escussa a sommarie informazioni testimoniali, ha riferito che il pomeriggio del ... si trovava a casa assieme al figlio, quando, a un certo punto, ha udito il portone principale dell'abitazione aprirsi e una persona salire le scale dirigendosi al piano superiore. È quindi uscita nel pianerottolo pensando si trattasse del suocero che faceva rientro. Nel frattempo, stava facendo ritorno a casa il ... il quale ha immediatamente notato un altro uomo dalla carnagione scura e con in mano un bastone che si allontanava lungo la via di casa e, nel rientrare, ha visto il M. , scendere le scale di casa sua.

Nel corso dell'interrogatorio reso in occasione dell'udienza di convalida dell'arresto, l'odierno imputato ha prima di tutto ammesso l'addebito e ha poi consentito l'identificazione del correo. Questi, infatti, ha dichiarato che il soggetto che si trovava con lui e che lo attendeva fuori dall'abitazione con un bastone in mano si chiama ... e che con costui quel giorno si erano accordati per commettere il furto all'interno dell'abitazione.

Sempre nel corso della udienza di convalida, l'agente di p.g. ..., interpellato sul punto, ha confermato che l'uomo indicato dall'imputato è noto alle forze dell'ordine in quanto si tratta di soggetto gravato da precedenti per delitti contro il patrimonio.

Non solo, dalla documentazione contenuta nel fascicolo del pubblico ministero e, segnatamente, dalla nota redatta a cura di personale della Polizia di Stato - Sezione di Polizia giudiziaria, si ricava che il correo è stato identificato in ..., nato in ... il ..., residente a ... in via ... n. ...

Da tutto quanto precede, dunque, si può ritenere oggettivamente dimostrato che l'imputato si sia reso responsabile, dei reati di cui ai capi d'imputazione.



Principiando dal delitto di cui all'art. 624-*bis* cod., in punto di diritto si osserva che «ai fini della configurabilità del reato di furto in abitazione è necessario che sussista il nesso finalistico — e non un mero collegamento occasionale — fra l'ingresso nell'abitazione e l'impossessamento della cosa mobile.

La mera occasionalità della presenza all'interno del luogo di privata dimora o nelle sue pertinenze, infatti, è insufficiente a configurare la fattispecie contestata.

Ebbene, nel caso di specie il M. D. si è introdotto nell'abitazione di ... e ... impossessandosi di circa nove euro, della chiave del portone principale, di sei monete da venti lire, di due monete da duecento lire, di una moneta da cinque centesimi di lire, di una moneta da due dracme di proprietà di ..., di ..., di ... e ...

Il reato contestato appare, dunque, pienamente integrato sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo, essendo evidentemente la sottrazione ed il successivo impossessamento dei beni nell'abitazione avvenuto al fine di trarne profitto.

Alla stregua dal certificato penale in atti, ricorre, poi, la contestata recidiva reiterata specifica che, alla luce della stessa natura dei precedenti penali, deve essere applicata in concreto, giacché il reato per cui si procede è espressivo della crescente maggiore pericolosità dell'imputato, pericolosità che, peraltro non appare, allo stato, trovare alcuna forma di contenimento. In particolare, dal certificato del casellario in atti il M. risulta gravato da due precedenti specifici (una sentenza di condanna emessa in data 11 giugno 2014 dal Tribunale di Perugia (irrevocabile il 20 novembre 2014) per il delitto di furto nonché una sentenza di condanna emessa in data 31 gennaio 2019 dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Perugia (irrevocabile il 17 maggio 2019) per il reato di furto in abitazione). Non ricorre, invece, la contestata recidiva infraquinquennale; ai fini del riconoscimento della recidiva aggravata infraquinquennale il calcolo dei cinque anni va effettuato considerando come «*dies a quo*» non già la data di commissione dell'ultimo delitto antecedente a quello espressivo della recidiva, bensì quella relativa al passaggio in giudicato della sentenza avente ad oggetto il medesimo reato presupposto. Ed infatti, la sentenza di cui al punto n. 2) del casellario giudiziale in atti (estratto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia in data 29 luglio 2024) è divenuta irrevocabile il 17 maggio 2019, e, dunque, oltre il quinquennio. Parimenti, non si può tenere conto della sentenza di cui al punto n. 3) del casellario trattandosi di sentenza con cui è stata dichiarata l'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova.

Passando ora al trattamento sanzionatorio, ritiene il Tribunale che in favore dell'odierno imputato può essere riconosciuta la circostanza attenuante di cui all'art. 625-*bis* codice penale, avendo questi consentito, prima del giudizio, l'individuazione del correo.

Come è noto, l'art. 625-*bis*, codice penale, inserito nel corpo codicistico dall'art. 2, comma 4, legge 26 marzo 2001, n. 128, prevede una circostanza attenuante ad effetto speciale, che può essere concessa, nei casi contemplati dagli articoli 624, 624-*bis* e 625, c.p., «qualora il colpevole, prima del giudizio, abbia consentito l'individuazione dei correi o di coloro che hanno acquistato, ricevuto od occultato la cosa sottratta o si sono comunque intromessi per farla acquistare, ricevere od occultare».

Si è osservato al riguardo, in dottrina, che con l'espressione «consentire l'individuazione» si vuole indicare il contributo significativo, secondo i criteri di prova propri del settore processuale penale, dato dal colpevole al fine dell'accertamento dei soggetti concorrenti o dei responsabili della ricettazione della cosa sottratta.

La giurisprudenza di legittimità, dal suo canto, si è concentrata in particolare sul contenuto dell'accertamento richiesto al giudice per riconoscere in favore dell'imputato la suddetta circostanza attenuante.

Si è così affermato che, ai fini del riconoscimento della circostanza attenuante prevista dall'art. 625-*bis*, codice penale, il giudice deve apprezzare l'utilità e la concretezza del contributo collaborativo fornito dal colpevole per individuare i complici del reato di furto, venendo rimessa al discrezionale apprezzamento del giudice, censurabile in sede di legittimità nei limiti consentiti dall'art. 606, comma primo, lettera e), codice di procedura penale, la valutazione relativa ad utilità e concretezza del contributo collaborativo fornito dal colpevole per individuare i complici del reato (*cf.* Cassazione pen., Sez. 5, n. 32937 del 19 maggio 2014, Rv. 261659; Cassazione pen., Sez. 4, n. 11490 del 24 gennaio 2013, Rv. 254855).

L'indagine che si richiede al giudice di compiere, pertanto, deve essere orientata a verificare se il contributo fornito dal colpevole, prima del giudizio, abbia avuto in concreto un'incidenza, se non esclusiva, quanto meno causalmente rilevante ai fini della individuazione dei correi o del ricettatore, che, in considerazione della inequivocabile formulazione della menzionata disposizione normativa, deve costituire un obiettivo non astrattamente ipotizzabile, ma effettivamente raggiunto grazie al contributo del reo e che non si sarebbe potuto conseguire in assenza di siffatto contributo.

Solo in presenza di queste condizioni si giustifica una riduzione di pena invero notevole («da un terzo alla metà»), che trova la sua *ratio* nella volontà di favorire la dissociazione e la collaborazione operosa, secondo una filosofia «premiata».



Venendo ora al caso di specie, ritiene il Tribunale che senza alcun dubbio deve essere riconosciuta alla confessione resa nell'immediatezza dei fatti dal M. la natura di contributo rilevante ai fini della individuazione del correo, in quanto con la sua ammissione di avere commesso il furto insieme con ... ha consentito agli organi investigativi di identificare l'altro autore del furto.

Contrariamente a quanto si potrebbe obiettare, l'indicazione del solo nome e cognome del complice, senza ulteriori elementi che possano identificarlo, non rappresenta una mera generica indicazione da parte dell'odierno imputato non utile alla individuazione del correo.

Ed infatti, nel caso di specie anche solo le generalità del correo sono state decisive per la sua identificazione tenuto conto del fatto — rappresentato in occasione della udienza di convalida dallo stesso operante che ha proceduto all'arresto — che ... è un soggetto noto alle forze dell'ordine e che è solito commettere reati contro il patrimonio nella zona. Ed infatti, a seguito della successiva attività integrativa di indagine è stato compiutamente identificato.

Senza tale confessione, preme osservare, non sarebbe stato possibile accertare la consumazione del reato di furto anche da parte del ... in quanto la persona offesa si era avveduta unicamente della presenza di un uomo con un bastone in mano.

In altre parole, il contributo del M. si è rivelato nel caso di specie determinante per l'individuazione del correo e, per tale ragione, questi merita l'ampia riduzione di pena prevista dalla circostanza attenuante richiamata.

A nulla rileva che la persona offesa, escussa sul punto e sottoposta a individuazione fotografica, non sia stata in grado di riconoscere il Il mancato riconoscimento, infatti, non dipende dalla non corrispondenza tra il soggetto avvistato e il ... ma unicamente dalla circostanza che il ... — per quanto dallo stesso dichiarato — ha visto solo di sfuggita la persona con il bastone in mano fuori dalla sua abitazione.

Tanto premesso, per quel che concerne il giudizio di comparazione tra la circostanza attenuante in parola e le altre circostanze, i giudici di legittimità hanno avuto modo di chiarire che la circostanza attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 625-bis codice penale è soggetta all'ordinario giudizio di comparazione tra circostanze eterogenee di cui all'art. 69 codice penale.

Ne deriva che, in ragione della contestazione all'imputato della recidiva reiterata ex art. 99, quarto comma, codice penale la predetta circostanza incontra il limite al bilanciamento in prevalenza imposto dall'art. 69, quarto comma, codice penale. Da qui la rilevanza della questione, in quanto, in caso di accoglimento, si dovrebbe irrogare una pena di gran lunga inferiore rispetto a quella che si infliggerebbe a seguito di un giudizio di equivalenza tra la circostanza attenuante di cui all'art. 625-bis cod. pen. e la recidiva reiterata ex art. 99, quarto comma codice penale (l'attuale formulazione dell'art. 624-bis codice penale prevede una cornice edittale che va da quattro anni di reclusione e 927 euro di multa a sette anni di reclusione e 1.500 euro di multa).

Ed infatti, la ampiezza e l'intensità della collaborazione prestata dall'imputato indurrebbe a ritenere l'attenuante ad effetto speciale sicuramente prevalente sulla recidiva.

Per tali ragioni l'art. 69, quarto comma, codice penale presenta plurimi profili di incostituzionalità.

Sul contrasto con gli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione

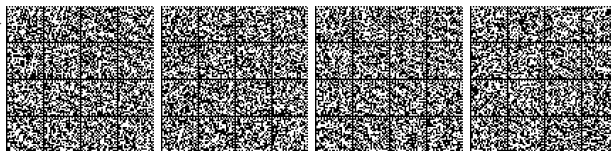
Osserva il Tribunale che la preclusione assoluta di poter ritenere prevalente l'attenuante di cui all'art. 625-bis codice penale sulla recidiva reiterata rappresenta un evidente elemento di irrazionalità secondo lo scopo della disposizione anzidetta.

L'art. 625-bis codice penale, infatti, prevede una circostanza attenuante ad effetto speciale, che comporta una diminuzione delle pene previste dagli articoli 624, 624-bis e 625, codice penale, «qualora il colpevole, prima del giudizio, abbia consentito l'individuazione dei correi o di coloro che hanno acquistato, ricevuto od occultato la cosa sottratta o si sono comunque intromessi per farla acquistare, ricevere od occultare».

Quando però questa attenuante concorre con l'aggravante della recidiva prevista dall'art. 99, quarto comma, codice penale, la diminuzione è impedita dalla norma impugnata dell'art. 69, quarto comma, codice penale.

Ebbene, in plurime pronunce, anche molto recenti, la Corte costituzionale ha avuto modo di dichiarare l'illegittimità costituzionale della attuale formulazione dell'art. 69, quarto comma, codice penale, ciò al fine di riequilibrare alcuni eccessi di penalizzazione nonché di rendere modificabili, attraverso il giudizio di comparazione, le cornici editali di alcune ipotesi circostanziali, di aggravamento o di attenuazione, sostanzialmente diverse dai reati base.

Occorre richiamare, anzitutto, la pronuncia con la quale la Corte ha censurato la disciplina di cui all'art. 69, comma 4, codice penale nella parte nella quale vietava la prevalenza dell'attenuante della lieve entità del fatto in materia di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309). Inoltre, vanno rammentate le pronunce per mezzo delle quali l'art. 69, comma 4, codice penale è stato dichiarato incostituzionale in relazione alla ricettazione di particolare tenuità (art. 648, comma 2, c.p.), alla violenza sessuale di minore gravità (art. 609-bis, comma 3, c.p.) e al danno patrimoniale



di speciale tenuità causato alla massa dei creditori nei reati di bancarotta fraudolenta, bancarotta semplice e ricorso abusivo al credito (art. 219, comma 3, regio decreto 16 marzo 1942, n. 267). Vanno segnalate, ancora, le pronunce con le quali la disposizione è stata dichiarata illegittima costituzionalmente nella parte nella quale impediva di considerare prevalente l'attenuante del vizio parziale di mente (art. 89 c.p.) ovvero precludeva la prevalenza dell'attenuante prevista per colui che volle il reato meno grave nei casi di reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti (art. 116, comma 2, c.p.), nonché la prevalenza dell'attenuante del fatto di lieve entità in relazione al delitto di sequestro a scopo di estorsione (art. 630 c.p.).

Da ultimo la Corte ha dichiarando nuovamente costituzionalmente illegittimo l'art. 69, comma 4, codice penale, nella parte nella quale prevedeva il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 4, codice penale sulla recidiva reiterata.

Ebbene, la circostanza prevista dall'art. 625-bis del codice penale è espressione di una scelta di politica criminale di tipo premiale, volta a incentivare, mediante una sensibile diminuzione di pena, il ravvedimento post-delittuoso dell'imputato, rispondendo, sia all'esigenza di tutela del bene giuridico, sia a quella di prevenzione e repressione dei reati contro il patrimonio.

Quando nei confronti dell'imputato viene riconosciuta la recidiva reiterata però la norma censurata impedisce alla disposizione premiale di produrre pienamente i suoi effetti e così ne frustra in modo manifestamente irragionevole la *ratio*, perché fa venire meno quell'incentivo sul quale lo stesso legislatore, aveva fatto affidamento per stimolare l'attività collaborativa.

La Corte costituzionale, nelle richiamate pronunce, ha più volte rilevato che tra i criteri da cui in genere può desumersi la capacità a delinquere del reo, e dei quali il giudice deve tener conto, oltre che nella determinazione della pena, anche nella comparazione tra circostanze eterogenee concorrenti, vi è la condotta del reo contemporanea o susseguente al reato (art. 133, secondo comma, numero 2, codice penale), la cui rilevanza nel caso in oggetto verrebbe totalmente disconosciuta dalla norma impugnata. È anche sotto questo aspetto che la scelta normativa di escludere, nell'ipotesi prevista dall'art. 99, quarto comma, codice penale, il potere del giudice di diminuire la pena qualora il colpevole, prima del giudizio, abbia consentito l'individuazione dei correi o di coloro che hanno acquistato, ricevuto od occultato la cosa sottratta o si sono comunque intromessi per farla acquistare, ricevere od occultare» si pone in manifesto contrasto con il principio di ragionevolezza.

Si attribuisce, infatti, una rilevanza insuperabile alla precedente attività delittuosa del reo — quale sintomo della sua maggiore capacità a delinquere — rispetto alla condotta di collaborazione successiva alla commissione del reato, benché quest'ultima possa essere in concreto ugualmente, o addirittura prevalentemente, indicativa dell'attuale capacità criminale del reo e della sua complessiva personalità.

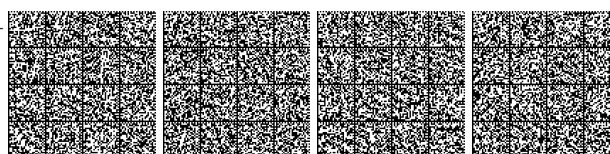
È vero che l'attenuante di cui all'art. 625-bis codice penale non richiede la spontaneità della condotta collaborativa e non comporta necessariamente una resipiscenza, perché può essere il frutto di un mero calcolo, ma è altrettanto vero che si tratta in ogni caso di una condotta significativa, anche perché comporta il distacco dell'autore del reato dall'ambiente criminale nel quale la sua attività era inserita, e potrebbe esporlo a pericolose ritorsioni, determinando così una situazione di fatto tale da indurre in molti casi un cambiamento di vita.

L'irragionevolezza della norma impugnata, inoltre, rileverebbe anche nell'ottica di sistema.

Infatti, mentre la circostanza attenuante ad effetto speciale dell'art. 8 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 1991, n. 203, caratterizzata dalla medesima *ratio* di quella che viene in questione nel presente giudizio, non è soggetta al giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee ed è obbligatoria, la circostanza attenuante di cui all'art. 625-bis codice penale non solo è soggetta al giudizio di bilanciamento, ma, in seguito alla riforma attuata dalla legge n. 251 del 2005, non può neppure prevalere sulla recidiva reiterata, con la conseguenza che il recidivo reiterato non potrà mai beneficiare di tale sconto di pena.

Preme ulteriormente osservare che con la sentenza n. 74 del 2016 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 sulla recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, codice penale.

Ebbene, l'art. 73, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, al pari dell'art. 625-bis codice penale, prevede una circostanza attenuante ad effetto speciale che comporta una diminuzione delle pene previste dai commi da 1 a 6 del medesimo articolo «dalla metà a due terzi per chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria



nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti». Si tratta, all'evidenza, anche in questo caso di una disposizione espressione di una scelta di politica criminale di tipo premiale, volta a incentivare, mediante una sensibile diminuzione di pena, il ravvedimento post-delittuoso del reo. Sarebbe del tutto irragionevole, dunque, a fronte della identità di *ratio*, far soggiacere la circostanza attenuante di cui all'art. 625-bis codice penale al bilanciamento delle circostanze previsto dall'art. 69 codice penale.

Sussisterebbe, infine, la violazione del principio di proporzionalità della pena (principalmente nella sua funzione rieducativa, ma anche in quella retributiva), di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., perché una pena che non tenga in debito conto della proficua collaborazione prestata per effetto di una dissociazione *post-delictum* e che può esporre a gravissimi rischi personali e familiari, da un lato non può correttamente assolvere alla funzione di ristabilimento della legalità violata, dall'altro — soprattutto — non potrà mai essere sentita dal condannato come rieducatrice.

Alla luce delle ragioni sopra esposte, che giustificano la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità qui proposta, deve pertanto disporsi la sospensione del presente giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, codice penale per contrasto con gli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., nonché 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, codice penale in riferimento agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 625-bis codice penale sulla recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, codice penale.

Sospende il presente giudizio sino alla decisione sulla proposta questione di legittimità costituzionale.

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza, insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e comunicazioni di seguito disposte.

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Perugia il giorno 25 settembre 2024

Il Giudice: GRASSI

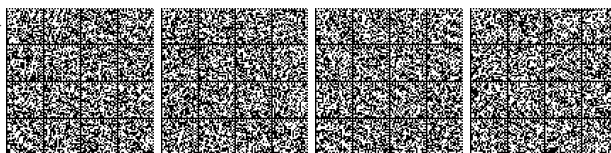
24C00263

N. 220

Ordinanza del 14 ottobre 2024 del Tribunale di Modena nel procedimento civile promosso da OR.S.A. Trasporti - Segreteria provinciale di Modena contro SETA - Società Emiliana Trasporti Autofiloviari S.p.a.

Sindacati e libertà sindacale – Lavoro – Diritto sindacale e autonomia collettiva – Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali (RSA) – Costituzione nell'ambito delle associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva e delle associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti, hanno comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda – Preclusione per le associazioni sindacali “maggiormente o significativamente rappresentative” all'interno della singola unità produttiva.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), art. 19, [primo comma,] lettera b).



TRIBUNALE DI MODENA

SEZIONE LAVORO

Nella causa di I grado iscritta al n. 1464/2023 R.G., promossa da OR.S.A. (Organizzazione sindacale autonomi e di base), Settore trasporti - Autoferro TPL, Segreteria Provinciale di Modena, in persona del segretario *pro tempore*, sig. Luigi Sorrentino, con sede in Bologna, via Pietramellara n. 20 (C.F.: 91423070373), rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Stramenga, ricorrente;

Contro Seta S.p.a., con sede in Modena, Strada Sant'Anna n. 210 (P. IVA: 02201090368), in persona dell'amministratore delegato, dott. Riccardo Roat, rappresentata e difesa dagli avvocati Eleonora Borsari e Manuela D'Incerti, resistente.

Il Giudice del lavoro, dott. Vincenzo Conte, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera *b*), della legge n. 300/1970 (statuto dei lavoratori).

1. Fatto e processo a quo.

1.1. Con ricorso *ex art.* 28, legge n. 300/1970 del 20 gennaio 2020, la Segreteria provinciale di Modena del Sindacato OR.S.A. (Settore trasporti – Autoferro TPL) ha chiesto accertarsi la natura antisindacale della condotta posta in essere da SETA S.p.a., consistente nel mancato riconoscimento del diritto alla sottoscrizione per adesione degli accordi sindacali vigenti e stipulanti presso l'unità produttiva di Modena e nel diniego opposto, in violazione dell'art. 19, St. Lav., alla costituzione della rappresentanza sindacale aziendale presso la medesima unità produttiva e, per l'effetto, ordinarsi alla convenuta di cessare la condotta antisindacale e consentire alla Segreteria provinciale di Modena la sottoscrizione per adesione degli accordi sindacali e la costituzione della rappresentanza sindacale aziendale OR.S.A. e, comunque, di riconoscerla con i diritti e le prerogative di cui al titolo III della legge n. 300/1970.

Il sindacato ricorrente ha dedotto che:

1) dal 2019 aderisce alla Confederazione OR.S.A. (Organizzazione sindacale autonomi e di base), attiva nel settore del trasporto pubblico locale su gomma;

2) è presente all'interno delle strutture produttive di SETA, operanti nel settore del trasporto pubblico locale dei bacini delle province di Modena, Reggio Emilia e Piacenza;

3) nell'unità produttiva di Modena vanta un numero di iscritti pari ad oltre il 20% dei lavoratori sindacalizzati e circa il 10-11% della forza lavoro complessiva (circa 500 unità);

4) l'adesione dei lavoratori agli scioperi indetti dalla sigla OR.S.A. si aggira intorno al 45%, «a fronte di una partecipazione media dei lavoratori agli scioperi proclamati dalle altre sigle sindacali che negli ultimi due anni hanno registrato una adesione media del 38%»;

5) nonostante abbia raccolto la firma di 285 dipendenti per richiedere le elezioni delle RSU-RLS, le altre sigle sindacali non hanno attivato la procedura per l'indizione delle elezioni delle RSU;

6) ha partecipato alle trattative svolte «a livello istituzionale regionale in materia di trasporto pubblico locale», come comprovato dal «Patto per il trasporto pubblico e la mobilità sostenibile 2022-2024», approvato dalla Regione Emilia-Romagna con D.G.R. n. 316 del 7 marzo 2022;

7) il protocollo del 4 maggio 2017, siglato a livello nazionale da OR.S.A. TPL e ASSTRA (Associazione datoriale nazionale delle aziende di trasporto pubblico regionale e locale, cui aderisce SETA), individua il sindacato OR.S.A. quale soggetto con significativa rappresentatività, riconoscendogli alcuni diritti sindacali (permessi, locali, bacheche) ma non il diritto a costituire le RSA;

8) la convenuta è obbligata a garantire la sottoscrizione per adesione degli accordi aziendali, giuste le previsioni del protocollo del 4 maggio 2017;

9) benché abbia acquisito una significativa e documentata rappresentatività all'interno della sede di Modena, riconosciuta anche dal Protocollo nazionale, SETA non ammette il sindacato alle trattative per la sottoscrizione degli accordi sindacali aziendali, nega la sottoscrizione per adesione degli accordi sindacali di secondo livello e non riconosce il diritto alla costituzione della RSA, così violando l'art. 19, St. Lav., come interpretato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 231/2013.



1.2. SETA S.p.a. ha eccepito l'infondatezza in fatto e in diritto delle domande attoree sulla scorta di diversi argomenti. Essa, in particolare, ha evidenziato che:

1) OR.S.A. non ha titolo alla sottoscrizione per adesione degli accordi sindacali aziendali, né alla costituzione della RSA, perché il Protocollo nazionale del 4 maggio 2017, stipulato tra ASSTRA e OR.S.A., riconosce a quest'ultima solamente le «agibilità sindacali previste nel punto 4) del protocollo» (permessi ecc.);

2) con la sottoscrizione del Protocollo nazionale, OR.S.A. ha espressamente accettato di non essere riconosciuta come RSA nella sede di Modena;

3) l'art. 19 dello St. Lav. riconosce la possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali unicamente alle associazioni firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva e a quelle associazioni che hanno partecipato alle trattative negoziali (Corte Cost. n. 231/2013);

4) la richiesta di costituire la RSA non può essere accolta, perché il sindacato ricorrente, ancorché gli sia stata riconosciuta la posizione di «significativa rappresentatività», non risulta firmatario del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, né lo stesso ha partecipato alle relative trattative;

5) la costituzione della RSA è stata riconosciuta solamente ai sindacati firmatari del CCNL, ossia alle sigle CGIL, CISL, UIL, FAISA e UGL;

6) la rappresentatività deve essere valutata in relazione a tutte le unità produttive della regione (Modena, Reggio Emilia e Piacenza);

7) l'ordinamento giuridico non prevede alcun obbligo per il datore di lavoro di trattare con tutte le OO.SS. e «neppure un obbligo di parità di trattamento tra i sindacati»;

8) al sindacato OR.S.A. sono stati riconosciuti tutti i diritti sindacali previsti dal Protocollo nazionale 4 maggio 2017;

9) la condotta censurata è carente del requisito dell'attualità, in quanto l'antisindacalità non è stata rilevata al momento della sottoscrizione del Protocollo nazionale.

1.3. Dal compendio documentale emerge che SETA S.p.a. applica nelle sue sedi il CCNL stipulato tra ASSTRA, associazione alla quale aderisce, e le sigle sindacali CGIL, CISL, UIL, FAISA, UGL.(1) La sigla OR.S.A. non ha sottoscritto gli accordi sindacali di secondo livello, né è stata ammessa alle relative trattative (circostanza pacifica). Nonostante la richiesta avanzata dal ricorrente, le sigle sindacali presenti in azienda non hanno dato corso alla procedura per l'indizione delle elezioni delle RSU/RLS dei bacini di Modena e Reggio Emilia.(2) Allo stato il sindacato OR.S.A. non ha né RSA né RSU all'interno delle unità produttive di SETA, circostanza che gli preclude la possibilità di fruire dei diritti sindacali riservati a tali rappresentanze.

Il «Protocollo sulle relazioni industriali ASSTRA-ORSA» - sottoscritto in data 4 maggio 2017 da OR.S.A. TPL e ASSTRA - disciplina le relazioni industriali a livello nazionale e aziendale, riconoscendo ad OR.S.A. limitate prerogative sindacali.(3) Il punto 4 (denominato «Diritti sindacali in azienda») distingue due situazioni:

a) nelle aziende in cui il sindacato OR.S.A. è presente come RSA vengono riconosciute le prerogative ex art. 19 legge n. 300/1970; se tale sindacato è presente come RSU, ma non come RSA, vengono garantiti i diritti previsti dall'art. 9 dell'accordo nazionale 28 novembre 2015; in entrambe le situazioni è garantita ad OR.S.A. la sottoscrizione per adesione degli accordi aziendali;

b) nelle aziende in cui il sindacato OR.S.A. non è riconosciuto come RSA, né come RSU, ma è presente con una significativa rappresentatività, vengono garantite 200 ore annue di permessi sindacali ogni 300 addetti (fino ad un massimo di 1.000 ore annue).

Il surrichiamato protocollo riconosce la «significativa rappresentatività» nell'ipotesi in cui gli iscritti OR.S.A. raggiungano almeno il 5% degli iscritti certificati in azienda.

I prospetti in atti, contenenti i dati delle adesioni dei lavoratori, certificano che, nell'unità produttiva di Modena, OR.S.A. vanta un numero consistente di iscritti, divenendo nel 2021 la prima forza sindacale tra le otto sigle presenti in azienda, con un numero complessivo di iscritti pari a circa il 20% dei lavoratori sindacalizzati e pari al 10-11% dei dipendenti complessivi di SETA (circa 600).

Segnatamente:(4)

al 31 dicembre 2020 OR.S.A. risultava la terza sigla sindacale, con 54 iscritti su 270 lavoratori sindacalizzati;

(1) Cfr. doc. 17 fascicolo resistente.

(2) Cfr. doc. 20 fascicolo resistente.

(3) Cfr. doc. 5 fascicolo resistente.

(4) Cfr. doc.ti 3,4,5,30 fascicolo ricorrente; doc. 27 fascicolo resistente.



al 31 dicembre 2021 OR.S.A. risultava la prima forza sindacale, con 61 iscritti su 275 lavoratori sindacalizzati;
al 31 dicembre 2022 OR.S.A. risultava la terza sigla sindacale, con 55 iscritti su 281 lavoratori sindacalizzati;
al 31 ottobre 2023 risultava la seconda sigla sindacale, con 62 iscritti su 288 lavoratori sindacalizzati.

La «significativa rappresentatività» deve essere valutata con riferimento a ciascuna unità produttiva, come previsto dal Protocollo nazionale richiamato dalla stessa convenuta («per le aziende plurilocalizzate il requisito predetto [id est, significativa rappresentatività] nonché il computo degli addetti è effettuato con riguardo a ciascuna unità produttiva»). Peraltro, il sindacato ricorrente costituisce la terza forza sindacale anche considerando gli iscritti complessivi delle tre unità produttive (Modena, Reggio Emilia e Piacenza): n. 75 iscritti nel 2020; n. 83 iscritti nel 2021; n. 91 iscritti nel 2022; n. 93 iscritti nel 2023.

1.4. Posto che l'art. 23, legge n. 87/1953 dispone che la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata d'ufficio dall'autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio, con ordinanza del 4 giugno 2024 è stata sottoposta alle parti la questione della illegittimità costituzionale dell'art. 19, legge n. 300/1970.

I procuratori delle parti hanno depositato memorie contenenti osservazioni sulla questione sollevata d'ufficio, giusta la previsione di cui all'art. 101 c.p.c.

Parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento delle domande formulate in ricorso e, in subordine, ha chiesto sollevarsi questione di illegittimità costituzionale dell'art. 19, legge n. 300/1970.

Parte resistente ha invece eccepito l'insussistenza dei presupposti per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, stante la non rilevanza della questione e la manifesta infondatezza della prospettata illegittimità costituzionale dell'art. 19 cit., per essere i rapporti sindacali regolati dall'accordo negoziale sottoscritto dalle parti.

2. L'oggetto del giudizio di costituzionalità: la norma.

L'oggetto dell'ordinanza di rimessione è l'attuale versione dell'art. 19, primo comma, lettera b), legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento).

3. I parametri.

Si ritiene che tale disposizione ordinaria contrasti con alcuni parametri costituzionali, in particolare con gli articoli 3 e 39 della Costituzione.

4. La questione.

Si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), legge n. 300/1970 (nel testo risultante dall'intervento additivo operato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 231/2013), per contrasto con gli articoli 3 e 39, Cost., nella parte in cui, introducendo un criterio selettivo che prescinde dalla misurazione della effettiva rappresentatività dell'organizzazione sindacale, prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possano essere costituite nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti, negando tale possibilità alle associazioni sindacali «maggiormente o significativamente rappresentative» all'interno della singola unità produttiva.

5. Sulla rilevanza della questione

5.1. L'art. 28, legge n. 300/1970 definisce condotta antisindacale «qualsiasi comportamento diretto ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero.» Per pacifica giurisprudenza nella valutazione della configurabilità di una condotta antisindacale non riveste alcuna rilevanza l'elemento soggettivo della intenzionalità della condotta del datore di lavoro, in quanto l'art. 28 non configura una fattispecie tipicamente sanzionatoria, limitandosi a garantire una tutela preventiva nei confronti di condotte oggettivamente idonee a ledere interessi di rilevanza costituzionale, quali la libertà dell'attività sindacale ed il diritto di sciopero. (cfr. Cassazione n. 7706/2004, Cassazione n. 13726/2014).

La natura del procedimento non è di ostacolo all'ammissibilità della questione. La Corte costituzionale, infatti, ha chiarito che l'incidente di costituzionalità può essere attivato anche nell'ambito dell'azione ex art. 28, St. Lav. Così la pronuncia n. 244/1996: «Poiché l'azione ex art. 28 non è diretta a una tutela di condanna, ma a una tutela inibitoria di un comportamento continuato con effetti permanenti, la prospettazione – ritenuta non manifestamente infondata dal giudice a quo – di illegittimità costituzionale della norma permissiva della condotta denunciata è idonea a fondare la domanda di pronuncia dell'ordine giudiziale di cessazione del comportamento e di rimozione degli effetti, subordinatamente alla condizione della sopravvenienza di una sentenza costituzionale che ne determini l'illegittimità. Né varrebbe replicare che l'ipotizzata dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 19 indurrebbe presumibilmente il datore di lavoro a desistere spontaneamente, perché anche in questa prospettiva l'incidente di costituzionalità conserverebbe rilevanza per la definizione del giudizio principale, il quale si chiuderebbe con un provvedimento di merito motivato dalla cessazione della materia del contendere.»



5.2. La questione di legittimità costituzionale è rilevante in quanto la norma statutaria viene in diretta ed immediata applicazione nel caso di specie.

OR.S.A. lamenta il comportamento antisindacale della società resistente, la quale ha negato la sua legittimazione a costituire la rappresentanza sindacale aziendale in ragione della mancata sottoscrizione del CCNL applicato nell'unità produttiva di Modena. Tale rifiuto, fondato sulla previsione normativa di cui al cit. art. 19, impedisce ai lavoratori iscritti al sindacato ricorrente di costituire la RSA e di godere delle prerogative sindacali previste dal titolo III dello statuto dei lavoratori. Come già evidenziato dal Tribunale di Modena nell'ordinanza del 4 giugno 2012 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 40 del 10 ottobre 2012), «La questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, lettera b), dello statuto è rilevante in quanto, se venisse meno tale norma di copertura, [...] il rifiuto di riconoscere ai lavoratori iscritti alla FIOM il diritto di costituire le RSA e di godere dei diritti previsti dal titolo III, integrerebbero il requisito della antisindacalità di cui all'art. 28 della legge n. 300 del 1970.».

Sempre in punto di rilevanza, si osserva che il «Protocollo sulle relazioni industriali ASSTRA-ORSA» del 4 maggio 2017 regola esclusivamente le relazioni industriali a livello nazionale e aziendale, prevedendo un sistema di informazione-consultazione periodica, da attuarsi mediante tavoli di confronto. Il documento in esame non integra un accordo normativo, in quanto non detta la disciplina dei rapporti di lavoro. Conseguentemente il diritto alla costituzione della RSA non può sorgere dalla sottoscrizione di tale protocollo nazionale.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della convenuta, i diritti sindacali previsti dal protocollo nazionale non ostano allo scrutinio di legittimità della norma, non essendo riconosciuto in sede negoziale il bene della vita rivendicato con il ricorso *ex art. 28, St. Lav. (id est, costituzione della RSA)*. La disposizione in esame è sindacabile dal punto di vista costituzionale ancorché strumenti pattizi abbiano previsto specifici diritti sindacali in favore del sindacato ricorrente.

Né può ritenersi che difetti l'attualità del comportamento antisindacale, quale condizione della domanda *ex art. 28*, stante la persistenza della condotta oppositiva della convenuta, tale da comportare ripercussioni negative durevoli sull'attività e libertà sindacale.

6. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

6.1. Le circostanze prospettate nel ricorso introduttivo, relative alla significativa rappresentatività acquisita da OR.S.A. all'interno della sede di Modena e all'impossibilità per la stessa sigla sindacale di partecipare alle trattative per la negoziazione dei contratti collettivi, fanno emergere con tutta evidenza la questione della compatibilità dell'indice selettivo fissato dall'art. 19, St. Lav. con le disposizioni di matrice costituzionale che tutelano i valori del pluralismo e della libertà di azione delle organizzazioni sindacali.

6.2. L'art. 19 dello statuto dei lavoratori riconosce la possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali nell'ambito di organizzazioni sindacali aventi determinati requisiti. La costituzione delle RSA legittima l'accesso ai diritti sindacali stabiliti dalla legge (es. titolo III, St. Lav.) e dalla contrattazione collettiva.

Si osserva, preliminarmente, come non vi siano ragioni per dubitare della legittimità dei meccanismi selettivi di sostegno dei sindacati dotati di effettiva rappresentatività. È possibile riservare a tali sindacati diritti ulteriori idonei a sostenerne l'azione sindacale, come quelli di tenere assemblee, disporre di locali e fruire di permessi retribuiti (*cfr.* articoli 20, 23, 27, St. Lav.). In tal senso Corte costituzionale n. 244/1996: «le norme di sostegno dell'azione sindacale nelle unità produttive, in quanto sopravanzano la garanzia costituzionale della libertà sindacale, ben possono essere riservate a certi sindacati identificati mediante criteri scelti discrezionalmente nei limiti della razionalità.».

6.3. Nella sua formulazione originaria, l'art. 19 stabiliva che le RSA potevano essere costituite nell'ambito:

- a) delle associazioni aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale;
- b) delle associazioni sindacali, non affiliate alle predette Confederazioni, che fossero firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva.

Preso atto dei risultati del *referendum* del 1995, il decreto del Presidente della Repubblica n. 312/1995 ha parzialmente abrogato il primo comma dell'art. 19, che ora così recita: «Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito:

- b) delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva.».

Dal testo originario è scomparso ogni riferimento alla maggiore rappresentatività delle Confederazioni. È stato anche eliminato il riferimento al carattere nazionale o provinciale della contrattazione collettiva sottoscritta dalle associazioni sindacali. Alla luce della normativa attualmente in vigore, frutto degli esiti della consultazione referendaria, le RSA possono essere costituite nell'ambito di qualunque organizzazione sindacale, purché firmataria di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, di qualunque livello (anche aziendale).



La Consulta è stata chiamata a valutare la legittimità costituzionale della nuova formulazione dell'art. 19, primo comma, lettera *b*), in particolare la compatibilità con i principi di uguaglianza e libertà sindacale *ex* articoli 2, 3 e 39, Cost. Con la sentenza n. 231/2013 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda.

6.4. Il criterio legale di rappresentatività è ora rappresentato dalla sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva. Allo stato, la norma prevede una presunzione di maggiore rappresentatività ancorata alla effettività dell'azione sindacale, espressa dalla partecipazione alle trattative per la sottoscrizione dei contratti collettivi territoriali e degli accordi sindacali aziendali.

È necessario verificare se il criterio selettivo di cui all'attuale art. 19, lettera *b*), sia tuttora dotato di ragionevolezza e se possa ancora costituire un indice adeguato per misurare l'effettiva rappresentatività di un sindacato.

6.5. L'intervento normativo scaturito dalla consultazione referendaria ha soppresso il criterio selettivo fondato sulla rappresentatività «esterna» o «sovra-aziendale», valorizzando una rappresentatività «interna aziendale». Come ben chiarito dalla Corte costituzionale, la lettera *b*) dell'art. 19 «appresta un congegno di verifica empirica della rappresentatività nel singolo contesto produttivo, misurandola sull'efficienza contrattuale dimostrata almeno a livello locale [ora aziendale], attraverso la partecipazione alla negoziazione e alla stipula di contratti collettivi provinciali [ora aziendali]» (*cf.* sentenza n. 30/1990).

In precedenza, le uniche organizzazioni sindacali aventi diritto a costituire le RSA erano quelle maggiormente rappresentative sul piano territoriale. Per poter accedere alla cd. legislazione di sostegno di cui al titolo III dello statuto, il sindacato doveva essere dotato di un grado di rappresentatività «extra-aziendale», dimostrata attraverso l'esercizio di un potere negoziale almeno a livello locale, con la firma dei contratti collettivi provinciali.

Tale scelta legislativa trovava fondamento in due ordini di ragioni: da un lato «scoraggiare la proliferazione di microorganizzazioni sindacali ed a favorire, secondo un'ottica solidaristica, la rappresentazione di interessi non confinati nell'ambito delle singole imprese o di gruppi ristretti», con ricorso a «tecniche incentivanti idonee ad impedire un'eccessiva dispersione e frammentazione dell'azione dell'autotutela ed a favorire una sintesi degli interessi non circoscritta alle logiche particolaristiche di piccoli gruppi di lavoratori» (Corte Cost. sentenza n. 30/1990, n. 54/1974 e n. 334/1988); dall'altro «evitare, o quanto meno contenere, i pregiudizi che alla libertà ed autonomia della dialettica sindacale, all'eguaglianza tra le varie organizzazioni ed all'autenticità del pluralismo sindacale possono derivare dal potere di accreditamento della controparte imprenditoriale» (Corte Cost. sentenza n. 30/1990).

Siffatte esigenze sono venute meno - almeno in parte - per effetto degli interventi legislativi *post-referendum* e dei mutamenti intercorsi nelle relazioni sindacali. Il modello di riferimento è ora rappresentato dalla lettera *b*), con il suo allargamento alla contrattazione aziendale. L'intervento abrogativo del decreto del Presidente della Repubblica n. 312/1995 ha ampliato la platea delle organizzazioni sindacali beneficiarie della tutela rafforzata, garantendo l'accesso alle misure di sostegno anche a sigle sindacali prive di rappresentatività territoriale. L'accoglimento del quesito referendario «minimale» ha determinato «l'abbassamento al livello aziendale della soglia minima di verifica della rappresentatività effettiva prevista dalla lettera *b*)» (*cf.* Corte costituzionale n. 1/20214). Attualmente anche i sindacati aziendali privi di collegamenti esterni possono beneficiare dei privilegi concessi dal titolo III dello St. Lav., ove abbiano sottoscritto l'accordo aziendale o abbiano partecipato alle relative trattative. In dottrina è stato evidenziato che l'accesso alla tutela rafforzata riconosciuta al sindacalismo autonomo «non è più ancorato al precedente indice di rappresentatività "extraaziendale" (stipula di contratti collettivi provinciali). Ora, infatti, la soglia minima di rappresentatività è fissata a livello aziendale, di talché i sindacati non confederali che partecipano alla negoziazione e sottoscrizione dei contratti aziendali beneficino anch'essi delle surrichiamate prerogative statutarie.».

La «verifica empirica» della rappresentatività è ancorata ad una nuova unità di misura, costituita dalla partecipazione alle trattative negoziali per la stipula dell'accordo collettivo aziendale. La ratio *legis* è radicalmente mutata. Il processo di frammentazione della rappresentanza sindacale non è più visto con sfavore dal legislatore, in quanto diretto a garantire il pluralismo sindacale all'interno delle singole realtà aziendali.

Tale destrutturazione del quadro normativo è accompagnata dalle modificazioni che hanno investito il sistema delle relazioni intersindacali. Sono venute meno le ragioni che hanno giustificato, per lungo tempo, la posizione di vantaggio delle Confederazioni maggiormente rappresentative e delle associazioni firmatarie dei contratti nazionali e provinciali, ossia l'unitarietà dell'azione sindacale e l'unità della sottoscrizione del CCNL. Ciò in quanto lo scenario delle relazioni sindacali è oggi «caratterizzato dalla rottura dell'unità di azione delle organizzazioni maggiormente rappresentative, dalla conclusione di contratti collettivi cd. separati» (*cf.* ordinanza tribunale di Modena 4 giugno 2012 cit.).



Come è stato da più parti evidenziato, gli indici fin qui codificati (sottoscrizione degli accordi collettivi applicati nell'impresa o partecipazione alle trattative per la loro conclusione) si appalesano inadeguati ad accertare l'effettiva rappresentatività di una organizzazione di lavoratori. L'inadeguatezza del parametro stabilito dall'art. 19, St. Lav. è stata segnalata a più riprese dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha rilevato «l'ormai ineludibile esigenza di elaborare nuove regole che conducessero a un ampliamento della cerchia dei soggetti chiamati ad avere accesso al sostegno privilegiato offerto dal titolo III dello statuto dei Lavoratori, oltre ai sindacati maggiormente rappresentativi» (cfr. punto 6.2. sentenza n. 231/2013). Nella pronuncia n. 30/1990 si ribadisce la stessa esigenza di rinnovamento: «La Corte è tuttavia ben consapevole che, anche a causa delle incisive trasformazioni verificatesi nel sistema produttivo, si è prodotta in anni recenti una forte divaricazione e diversificazione degli interessi, fonte di più accentuata conflittualità; e che anche in ragione di ciò – nonché delle complesse problematiche che il movimento sindacale si è perciò trovato a dover affrontare – è andata progressivamente attenuandosi l'idoneità del modello disegnato nell'art. 19 a rispecchiare l'effettività della rappresentatività».

Prendere atto di ciò non significa, però ritenere che l'idoneo correttivo al logoramento di quel modello consista nell'espansione, attraverso lo strumento negoziale, del potere di accreditamento della controparte imprenditoriale, che per quanto si è detto può non offrire garanzie di espressione della rappresentatività reale. Si tratta, invece, di dettare nuove regole idonee ad inverare, nella mutata situazione, i principi di libertà e di pluralismo sindacale additati dal primo comma dell'art. 39 Cost.; prevedendo, da un lato, strumenti di verifica dell'effettiva rappresentatività delle associazioni, ivi comprese quelle di cui all'art. 19 dello statuto; dall'altro la possibilità che le misure di sostegno - pur senza obliterare le già evidenziate esigenze solidaristiche - siano attribuite anche ad associazioni estranee a quelle richiamate in tale norma, che attraverso una concreta, genuina ed incisiva azione sindacale pervengano a significativi livelli di reale consenso [...]» (cfr. punto 6).

6.6. Quanto esposto in ordine alla riduzione a livello endoaziendale del grado di rappresentatività richiesto dalla norma, non implica che le misure promozionali del titolo III debbano essere riconosciute a tutte le sigle sindacali presenti in azienda. Infatti, per poter fruire delle predette prerogative il sindacato deve aver acquisito un «livello minimo» di rappresentatività, da valutarsi secondo un criterio di razionalità che tenga conto della misura del consenso dei lavoratori addetti all'unità produttiva. La dottrina ha elaborato il concetto di «rappresentatività sufficiente», quale «criterio legale desunto dalla realtà sociale e dallo stesso ordinamento giuridico che la contempla per il lavoro pubblico all'art. 43 del decreto legislativo n. 165 del 2001».

La violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee vengano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso (*ex multis*, Corte costituzionale sentenza n. 67/2023, n. 189/2023, n. 270/2022 e n. 165/2020). Secondo la pacifica giurisprudenza costituzionale, «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*» (Corte Cost. n. 112/2021 e n. 107/2018).

Ebbene, la ragionevolezza, quale criterio applicativo del principio di uguaglianza ex art. 3, Cost., esige che la selezione dei beneficiari sia correlata alla rappresentatività reale del sindacato. Nella attuale formulazione dell'art. 19, St. Lav., l'organizzazione sindacale che abbia acquisito una «significativa» o «maggioritaria» rappresentatività all'interno dell'unità produttiva non può partecipare alla costituzione della RSA. L'esclusione così operata, fondata sulla base di un parametro formale, determina una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra sindacati ugualmente rappresentativi.

L'estromissione dalle citate prerogative crea un evidente *vulnus* al principio di uguaglianza cristallizzato nell'art. 3 della Cost., poiché situazioni sostanzialmente analoghe vengono trattate in modo diverso. Il criterio selettivo adottato dal legislatore è anacronistico e non rispettoso degli articoli 3 e 39, Cost., in quanto preclude alle organizzazioni che abbiano raggiunto significativi livelli di rappresentatività il godimento dei diritti sindacali previsti dalla cd. legislazione di sostegno, limitandone la libertà sindacale e comportando nei loro confronti ingiustificate discriminazioni quanto all'esercizio dell'attività sindacale.

Il criterio discrezionale di cui alla lettera *b*) dell'art. 19, St. Lav. non si giustifica più sul piano giuridico e «storico-sociologico», in ragione dei surrichiamati interventi normativi e del mutato contesto sindacale, caratterizzato dalla proliferazione di nuove sigle sindacali (spesso dotate di una significativa rappresentatività aziendale) e dalla frammentazione della disciplina contrattuale (cd. contrattazione separata, presente anche a livello aziendale). Alle organizzazioni sindacali tradizionali si sono affiancati nuovi organismi rappresentativi dei lavoratori, inoltre la nuova politica sindacale ha generato un processo di decentramento del potere decisionale sindacale a livello di singola unità produttiva.

L'incongruenza e l'irrazionalità del dato normativo è evidente, posto che viene pretermesso l'unico canone su cui fondare il trattamento differenziato – idoneo a giustificare la «razionalità pratica» della norma – ossia il consenso dei lavoratori in favore di un determinato sindacato.



La sottoscrizione del contratto collettivo non costituisce più valido criterio di misurazione della forza del sindacato, perché esclude dalla titolarità dei diritti sindacali in azienda le associazioni dotate di effettiva e concreta rappresentatività, portatrici di un rilevante consenso tra gli addetti dell'unità produttiva; tanto che l'indice selettivo in esame, presente nel citato art. 19, non è neppure codificato nell'ordinamento intersindacale. Gli accordi sottoscritti dalle parti sociali (valevoli solo nel contesto intersindacale facente capo a CGIL-CISL-UIL-Confindustria) escludono che la partecipazione alle trattative possa costituire indice di legittimazione per la costituzione della RSA, ancorando la soglia di rappresentatività a dati meramente quantitativi, quali gli esiti delle consultazioni elettorali e il numero degli associati (cfr. Protocollo di intesa del 31 maggio 2013; testo unico negoziale sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014).

6.7. La contrattazione collettiva costituisce lo strumento tipico attraverso cui si dispiega l'attività sindacale; la forza del sindacato si esprime soprattutto nell'attività negoziale volta alla rivendicazione dei diritti degli iscritti. La migliore dottrina ha evidenziato che «una delle funzioni (e forse la principale) della rappresentanza sindacale è quella di preparare il terreno per lo svolgimento di attività negoziale dei lavoratori rappresentati.»

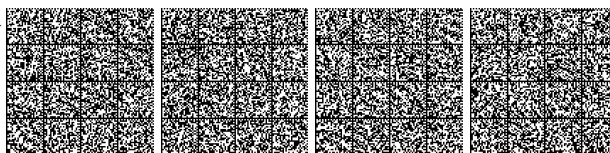
Secondo la tesi maggioritaria in dottrina, la partecipazione alle trattative è regolata dall'art. 14, St. Lav. e non dall'art. 19, St. Lav., ferma restando la discrezionalità del datore di lavoro di ammettere o non ammettere il sindacato al negoziato. Ebbene, alla sigla sindacale dotata di forza rappresentativa può essere preclusa la partecipazione alle trattative per la negoziazione degli accordi aziendali. Essa non dispone di strumenti coercitivi che possano obbligare la parte datoriale ad ammetterla al negoziato. L'ordinamento giuridico, infatti, esclude la sussistenza di un obbligo del datore di lavoro a trattare e stipulare contratti collettivi con tutte le OO.SS., salvo specifiche previsioni contrattuali o di legge. Sul punto la giurisprudenza della Suprema Corte è consolidata nel ritenere che, nell'attuale sistema normativo dell'attività sindacale, non vige il principio della necessaria parità di trattamento tra le varie organizzazioni sindacali; il datore di lavoro non ha quindi l'obbligo assoluto neppure di aprire le trattative per la stipula di contratti collettivi con tutte le organizzazioni, potendosi configurare l'ipotesi di condotta antisindacale prevista dall'art. 28 dello Statuto dei lavoratori solo quando risulti un uso distorto da parte del datore medesimo della sua libertà negoziale, produttivo di un'apprezzabile lesione della libertà sindacale dall'organizzazione esclusa (Cass. n. 14511/2013, Cassazione n. 212/2008, Cassazione n. 1504/1992). In tal senso anche la giurisprudenza di merito: «nel nostro ordinamento giuridico non pare esistere alcun principio legale che imponga al datore di lavoro di “trattare” e di “accordarsi” per forza con tutte le rappresentanze sindacali e tanto meno si riscontra un obbligo legale e contrattuale del datore all'informazione e/o alla convocazione indiscriminata e generalizzata nei confronti di tutti i sindacati che vantano degli iscritti in un determinato contesto lavorativo [...]» (Tribunale Gorizia 7 ottobre 2011, Tribunale Roma 23 agosto 2019, n. 82784).

6.8. Il parametro normativo «rivela tutta la sua inidoneità e irrazionalità nel momento in cui, applicato a fattispecie concrete, porta ad un risultato che contraddice il presupposto a dimostrazione del quale il criterio stesso era stato elaborato» (cfr. ordinanza Tribunale di Modena 4 giugno 2012 cit.). I pregiudizi alla libertà e autonomia sindacale possono derivare non solo «dal potere di accreditamento della controparte imprenditoriale» (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 30/1990) ma altresì dall'esclusione delle sigle sindacali, non annoverate dall'art. 19 cit., che attraverso una concreta ed efficace azione sindacale abbiano raggiunto significativi livelli di consenso tra gli addetti dell'unità produttiva. A questi sindacati viene impedita la costituzione di propri organismi in azienda, situazione che altera la parità di trattamento tra organizzazioni sindacali e nel contempo compromette la naturale funzione di rappresentanza degli iscritti, espressione della libertà sindacale ex art. 39 Cost.

Per una sorta di eterogenesi dei fini, attraverso il criterio selettivo legale si realizza ciò che il legislatore intendeva scongiurare, in quanto al datore di lavoro è data la possibilità di condizionare i rapporti interni tra sindacati, estromettendo dal processo negoziale sigle sindacali «scomode», ancorché dotate di effettiva rappresentatività, dando vita a quel fenomeno che è stato definito di «aziendalizzazione delle relazioni sindacali». L'effetto di marginalizzazione dal contesto aziendale può attuarsi anche attraverso intese *ad excludendum* concluse con le altre organizzazioni sindacali, come appare prefigurarsi nel caso di specie. È condivisibile quanto espresso sul punto dalla scienza accademica: «la norma rimane pur sempre appesa a dispositivi di riconoscimento intersindacale, che non garantiscono, allo stato, che un sindacato – sebbene rappresentativo, nel senso immediato del termine – venga ammesso alle trattative contrattuali ove la parte datoriale (magari in accordo, anche solo implicito, con le altre organizzazioni) non lo voglia.»

L'analisi empirica conferma la distonia del quadro normativo rispetto alle dinamiche sindacali che si sviluppano all'interno delle imprese. Gli effetti distorsivi dell'attuale sistema si manifestano in modo evidente allorché si presti attenzione alla concreta realtà aziendale, come comprova la vicenda oggetto di scrutinio.

L'attuazione pratica dell'art. 19, infatti, porta a considerare il sindacato OR.S.A. non meritevole di tutela «rafforzata», in ragione della mancata sottoscrizione degli accordi aziendali, nonostante esso abbia acquisito una significativa rappresentatività, in termini di iscritti, presso le unità produttive di SETA, come documentano i dati statistici riportati nel precedente punto 1.3. Le sigle CISL, UIL e UGL – firmatarie del CCNL – hanno un numero di iscritti notevolmente infe-



riore a quello di OR.S.A., ciononostante esse beneficiano ugualmente dei diritti sindacali correlati alla costituzione della RSA. L'effettiva forza sindacale non viene considerata come fattore legittimante la costituzione della RSA, palesando l'irragionevolezza pratica della disposizione censurata, la quale nega una rappresentatività che è «nei fatti e nel consenso dei lavoratori» dell'unità produttiva; consenso che trova riscontro nelle adesioni agli scioperi indetti da OR.S.A., oscillanti tra il 41 e il 47%,⁽⁵⁾ nonché nel numero di firme raccolte per l'indizione delle elezioni delle RSU/RLS, pari ad oltre il 50% dei dipendenti in servizio presso la sede di Modena (n. 285 firme). Malgrado ciò, le altre sigle sindacali non hanno dato corso alla procedura per l'elezione delle RSU, impedendo a OR.S.A. di eleggere propri rappresentanti in seno alle RSU.

Tali dati testimoniano lo svolgimento di una reale ed efficace azione sindacale a tutela degli interessi dei lavoratori impiegati nelle predette unità produttive. Tanto più che SETA ha riconosciuto al sindacato OR.S.A. la posizione di «significativa rappresentatività», avendo superato il 5% degli iscritti certificati in azienda, come previsto dal Protocollo del 4 maggio 2017 (cfr. punto 4 «Diritti sindacali in azienda»).

È di tutta evidenza la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento tra sindacati. Secondo il canone della razionalità pratica si appalesa irragionevole, in quanto contrastante con i precetti di cui agli articoli 3 e 39 Cost., il criterio legale di selezione che nega i diritti promozionali alle associazioni dotate di effettiva rappresentatività su base aziendale, «che attraverso una concreta, genuina ed incisiva azione sindacale pervengano a significativi livelli di reale consenso» tra i lavoratori (sent. Corte costituzionale n. 30/1990). Il disconoscimento della rappresentatività reale rende manifesto il *vulnus* ai principi del pluralismo e della libertà di azione sindacale ex art. 39 Cost.

La disparità di trattamento è accentuata dal fatto che alle RSA sono oramai riconosciute ampie competenze, fra le altre il potere di sottoscrivere contratti di prossimità, aziendali o territoriali, dotati di efficacia *erga omnes* se firmati «sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali» (cfr. art. 8, legge n. 148/2011)⁽⁶⁾ Di talché, la sigla sindacale dotata di significativa rappresentatività non solo è esclusa dal tavolo negoziale ma i suoi iscritti sono vincolati ad intese siglate da sindacati che non rappresentano la maggioranza dei lavoratori, senza peraltro che sia concesso loro il diritto al dissenso sul contenuto negoziale, esercitabile attraverso la RSA del sindacato di appartenenza.

7. L'impossibilità di una interpretazione adeguatrice.

La lettera dell'art. 19, nell'attuale configurazione, impedisce una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, come già chiarito dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 231/2013 (cfr. punto n. 7).⁽⁷⁾

8. Il *petitum*.

Per le ragioni testé esposte, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, lettera b), legge n. 300/1970, nella parte in cui esclude le associazioni sindacali «maggiormente o significativamente rappresentative» dalla possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali, tenuto altresì conto del lasso di tempo intercorso dalla precedente pronuncia di incostituzionalità. Il legislatore non ha posto rimedio alle patenti distonie scaturenti dall'applicazione pratica del criterio legale, disattendendo gli inviti della dottrina e della Corte costituzionale ad elaborare nuove regole che conducano «a un ampliamento della cerchia dei soggetti chiamati ad avere accesso al sostegno privilegiato offerto dal titolo III dello statuto dei lavoratori» (cfr. sentenza n. 231/2013 e n. 30/1990).

In via principale è richiesta una pronuncia di tipo demolitorio. Il vuoto legislativo può essere colmato dalla giurisprudenza di merito, in via interpretativa, facendo ricorso ed adattando alla dimensione aziendale i criteri convenzionali codificati dalle parti sociali (es. Protocollo di intesa del 31 maggio 2013; testo unico negoziale sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014) oppure valutando, caso per caso, la significativa rappresentatività del sindacato in azienda, avvalendosi anche alternativamente dei dati relativi al numero degli iscritti e/o al numero dei voti riportati nelle elezioni delle RSU – ove indette – nelle unità produttive. Si rileva al riguardo come la Corte costituzionale, nel ritenere ammissibile il *referendum* abrogativo, abbia escluso che dall'integrale abrogazione dei criteri fissati dall'art. 19 possano scaturire inconvenienti applicativi (cfr. sentenza n. 1/1994).⁽⁸⁾

(5) Cfr. doc.ti 7,8 fascicolo ricorrente; doc. 27 fascicolo resistente.

(6) Art. 8. (Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità). 1. I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività».

(7) «La Corte giudica corretta questa opzione ermeneutica, risultando effettivamente univoco e non suscettibile di una diversa lettura l'art. 19, tale, dunque, da non consentire l'applicazione di criteri estranei alla sua formulazione letterale».

(8) «4. Infine, per quanto riguarda l'art. 19 della legge n. 300 del 1970, la coesistenza dei due referendum non sembra possa dar luogo a inconvenienti applicativi della normativa di risulta, nemmeno nel caso di votazione favorevole ad entrambi. Il risultato del referendum sub I) sarebbe allora assorbito dal risultato del referendum sub II) (sent. n. 26 del 1981).



Nella successiva pronuncia n. 244/1996 viene precisato che alla Corte non è «inibita una pronuncia di illegittimità costituzionale che rimetta al legislatore l'individuazione di altri indici alternativi di rappresentatività».

In via gradata, è rimessa alla valutazione della Corte l'adozione di una pronuncia additiva che consenta di estendere la legittimazione alla costituzione di RSA anche ai sindacati che abbiano acquisito una «significativa o maggioritaria rappresentatività» su base aziendale (criterio immanente nella norma statutaria), ferma restando la facoltà discrezionale della Corte di individuare criteri alternativi e soluzioni idonee ad emendare il criterio di legge e a garantire la piena conformità ai principi costituzionali dell'art. 19, legge n. 300/1970.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, lettera b), della legge n. 300/1970, per contrasto con gli articoli 3 e 39 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata con immediatezza alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale.

Modena, 14 ottobre 2024

Il Giudice del lavoro: CONTE

24C00264

N. 221

Ordinanza del 25 ottobre 2024 del Giudice di pace di Lecce nel procedimento penale a carico di R. C.

Reati e pene – Cause di non punibilità – Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto – Inapplicabilità ai reati di competenza del giudice di pace.

– Codice penale, art. 131-bis.

IL GIUDICE DI PACE (GOP) DI LECCE

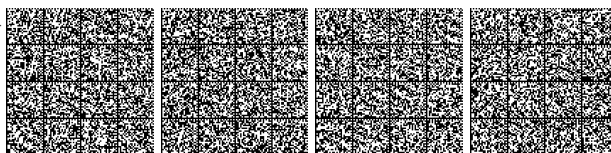
Decidendo sul fascicolo penale intestato all'imputato C. R. nato a ... (...) il ..., ivi residente via ... n. ... rappresentato e difeso dall'avv. F. Maggio di fiducia, per i reati di cui agli articoli 81, 612 e 582 del codice penale; parte civile ... presente in udienza, rappresentato e difeso dall'avv. A. Paladini, dichiarava che non intendeva conciliare e si opponeva ad una eventuale assoluzione ex art. 34 decreto legislativo 2000; il giudicante sentito il pubblico ministero, la parte civile ed il difensore dell'imputato, si ritirava in Camera di consiglio.

Sussistenza dei presupposti di cui agli articoli 134 e ss. della Costituzione e 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953.

I° presupposto della Rilevanza delle questioni sollevate

Assodato che gli elementi di prova acquisiti consentono di ritenere astrattamente provata la responsabilità dell'imputato in relazione ai reati di cui agli artt. 158 e 612 del codice penale a lui contestati, sussiste la rilevanza della questione costituzionale sollevata;

L'avv. Paladini, difensore della parte civile ..., ed anche quest'ultimo presente all'udienza di discussione si sono opposti ad una eventuale applicazione dell'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo n. 274 del 2000.



L'imputato C. R., se la norma non fosse sospetta di incostituzionalità, dovrebbe essere dichiarato responsabile dei capi di imputazione e punito ai sensi degli articoli 81, 582 e 612 del codice penale, al contrario se avesse violato l'art. 612 del codice penale, secondo comma o se avesse commesso anche un altro reato grave, per esempio anche il furto dell'orologio della parte civile (di competenza del tribunale) sarebbe potuto essere assolto *ex art. 131-bis* del codice penale per particolare tenuità del fatto.

L'imputato, nella fattispecie peculiare potrebbe percepire la sanzione come vessatoria, pertanto una eventuale pronuncia della Corte potrà influire su presente giudizio, c.d. pregiudizialità costituzionale (Corte costituzionale n. 129/2017).

A tutt'oggi, la possibilità di essere assolti per particolare tenuità del fatto (*ex art. 131-bis* del codice penale) è inversamente proporzionale alla gravità del reato commesso.

La questione di legittimità Costituzionale risulterebbe, al giudice *de quo*, pertanto pregiudiziale e rilevante ai fini della decisione.

II° presupposto la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate

Da un orientamento giurisprudenziale (*ex plurimis* Cassazione 9 giugno 2017), sia pure minoritario e da parte della dottrina si ravvisa una possibile pacifica convivenza tra l'art. 131-*bis* del codice penale e l'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 decreto-legge n. 274 del 2000.

Sussisterebbe, infatti, la non manifesta infondatezza di talune delle questioni sollevate dell'art. 131-*bis* del codice penale in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 25, 27, 97, 111 117 della Costituzione.

Sebbene entrambi gli istituti facciano riferimento, nella rubrica dell'articolo che li contempla, alla «particolare tenuità del fatto», hanno struttura e ambito di applicazione non coincidenti. L'art. 131-*bis* del codice penale, prevede, infatti, una causa di esclusione della «punibilità» allorché - per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo - «l'offesa» all'interesse protetto sia particolarmente tenue; l'art. 34 cit. contempla una causa di esclusione della «procedibilità» quando «il fatto» - valutato nella sua componente oggettiva (esiguità del danno o del pericolo) e soggettiva (occasionalità della condotta e grado della colpevolezza) - sia di particolare tenuità. Quanto alle condizioni dell'applicazione, la causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale richiede che sia «sentita» la persona offesa (artt. 411 e 469 del codice di procedura penale), mentre l'applicabilità del decreto legislativo n. 274 del 2000, art. 34, è subordinato - nella fase delle indagini preliminari - alla condizione che «non risulti un interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento» e, nella fase del giudizio, alla mancata opposizione sia dell'imputato che della persona offesa. Appare evidente, allora, che l'operatività del decreto legislativo n. 274 del 2000, art. 34, è subordinata a condizioni più stringenti di quelle richieste dall'art. 131-*bis* del codice penale, in quanto la prima norma esige che «il fatto» (e non solo l'offesa) sia di particolare tenuità e perché l'esistenza — oggettivamente valutata — di un interesse della persona offesa preclude l'immediata definizione del procedimento (una volta esercitata l'azione penale, l'applicabilità dell'art. 34 cit., è addirittura subordinata al mancato esercizio del diritto potestativo di opposizione, sia dell'imputato che della persona offesa. Inoltre, al giudice è rimessa, in ogni caso, una valutazione del pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta ad indagini o dell'imputato). Non si tratta di differenze di poco conto, perché «il fatto» previsto dall'art. 34 cit. può — sebbene rechi una minima offesa all'interesse protetto — non essere di particolare tenuità per mancanza di occasionalità (elemento da cui prescinde, invece, l'art. 131-*bis* del codice penale, salve le ipotesi di cui ai commi 2 e 3), mentre il diverso ruolo giocato — per l'art. 34 — dall'interesse della persona offesa (o dal diritto potestativo di questa e dell'imputato, dopo l'esercizio dell'azione penale) colloca i due istituti su piani diversi di praticabilità, subordinando l'operatività di quest'ultimo ad una valutazione più ampia di quella richiesta dall'art. 131-*bis* del codice penale, che è, invece, ancorato (essenzialmente, anche se non solo) al grado dell'offesa. I problemi posti dalla coesistenza — nell'ordinamento penale — dei due istituti sopra esaminati non possono essere risolti, ad avviso di questo collegio, facendo applicazione del principio di specialità, valevole in materia penale (criterio adottato, invece, dalla sentenza n. 38876 del 20 agosto 2015, della sezione feriale di questa Corte), giacché le norme sopra richiamate non presuppongono la medesima situazione di fatto, ma situazioni solo parzialmente convergenti. Così, può darsi che un fatto non rientrante nella previsione dell'art. 34 (perché, per esempio, mancante di occasionalità; perché osta alla sua immediata definizione un interesse della persona offesa; perché, dopo l'esercizio dell'azione penale, vi è opposizione dell'imputato o della persona offesa) rientri, invece, nella previsione dell'art. 131-*bis* (per esempio, perché si tratta di imputato che deve rispondere di una percossa quasi simbolica); viceversa, possono esservi casi definibili *ex art. 34*, anche se «l'offesa» superi il livello di offensività presupposto dall'art. 131-*bis* del codice penale (per esempio, perché ostano alla procedibilità le particolari condizioni di salute dell'imputato). A tali considerazioni va aggiunto che nessuna indicazione normativa conforta la tesi negativa. Infatti, il decreto legislativo n. 274 del 2000, art. 2 — secondo cui nel procedimento davanti al giudice di pace, per tutto ciò che non è previsto dal decreto stesso, si osservano, in quanto



applicabili, le norme contenute nel codice di procedura penale e nei titoli I e II del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, richiamato dalla giurisprudenza avversa, si riferisce, all'evidenza, alle norme di procedura, ma non anche agli istituti sostanziali, qual'è, secondo la giurisprudenza di questa Corte, quello contemplato dall'art. 131-*bis* del codice penale (Sez. U, Sentenza n. 13681 del 25 febbraio 2016; Cassazione, sez. 5, n. 5800 del 2 luglio 2015, Rv 267989; Sez. 3, n. 31932 del 2 luglio 2015; sez. 6, n. 39337 del 23 giugno 2015). Né indicazioni in senso contrario vengono dal parere espresso dalla Commissione giustizia sullo schema di decreto legislativo il 3 febbraio 2015, ove si invitava il Governo a valutare «l'opportunità di coordinare la disciplina della particolare tenuità del fatto prevista dal decreto legislativo 28 ottobre 2000, n. 274, art. 34, in riferimento ai reati del giudice di pace, con la disciplina prevista dal provvedimento in esame» e dal fatto che la sollecitazione suddetta non fu accolta. Infatti, come già rilevato nella sentenza n. 40699 del 9 aprile 2016 di questa Corte, tale determinazione fu adottata per il solo fatto che il coordinamento tra le discipline del decreto legislativo n. 274 del 2000, art. 34, e art. 131-*bis* del codice penale, fu ritenuto estraneo alle indicazioni della legge delega; da qui la necessità che la possibile interferenza tra diverse disposizioni deve essere risolta dall'interprete. In definitiva, sono proprio le differenze fra i due istituti (e la disciplina sostanzialmente di maggior favore prevista dall'art. 131-*bis* del codice penale), che inducono a ritenere che quest'ultima sia applicabile — nel rispetto dei soli limiti espressamente indicati dalla norma — a tutti i reati, ivi compresi quelli di competenza del giudice di pace, anche perché sarebbe altamente irrazionale e contrario ai principi generali che una norma di diritto sostanziale — nata per evitare alla persona offesa il pregiudizio derivante dalla condanna per fatti di minima offensività, che la coscienza comune percepisce come di minimo disvalore, e per ridurre i costi connessi al procedimento penale — sia inapplicabile proprio ai reati che, per essere di competenza del giudice di pace, sono ritenuti dal legislatore di minore gravità.

Sussisterebbe, inoltre, la violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e sussidiarietà della legge penale di cui agli art. 3, 25, 27 della Costituzione;

Circostanze mutate dall'ordinanza n. 224/21:

1) Il giudice di pace (GOP) è divenuto stabile;

2) Maggiori competenze del GOP

A) Violazione degli articoli 3 e 25

La regola del *favor rei*

Principio interpretativo teso ad individuare il trattamento giuridico, in concreto, più favorevole al reo.

L'istituto del *favor rei*, disciplinato dall'art. 3, decreto legislativo n. 472/1997, quale declinazione del principio di legalità, si applica in presenza di qualsiasi modifica *in melius* della disciplina sanzionatoria, salvo espressa indicazione contraria del legislatore. Va peraltro ricordato che la deroga al *favor* è ammessa soltanto in presenza di giustificazioni ragionevoli e in assenza di lesione del principio di eguaglianza, ex art. 3 della Costituzione. L'ambito di operatività dell'istituto non è tuttavia precisamente definito nella giurisprudenza di Cassazione, che in alcuni casi ne ha tenuto conto anche in presenza di innovazioni della normativa sostanziale del tributo. È chiaro che il *favor* è cosa totalmente diversa dall'entrata in vigore di una norma. Quest'ultima indica la data a partire dalla quale una norma di legge è applicabile. Il primo invece esprime il principio secondo cui ogniqualvolta varia il trattamento sanzionatorio, in senso favorevole al contribuente, a prescindere dalla data di entrata in vigore della novella, essa si applica anche ai comportamenti tenuti in passato.

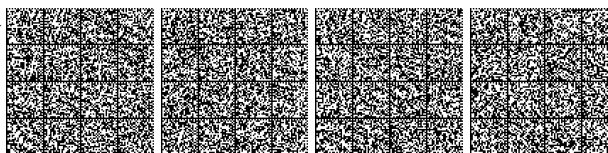
La regola del *favor rei* ha due declinazioni:

1) abrogazione dell'illecito e si potrebbe ravvisare l'intervenuta abrogazione tacita dell'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 ad opera dell'art. 131-*bis* del codice penale,

2) variazione nel tempo della sanzione edittale. Nel primo caso, il *favor* determina il venir meno dell'obbligazione sanzionatoria, anche in presenza di provvedimenti definitivi, nella parte non ancora pagata. Nel secondo caso, invece, si applica sempre la misura più favorevole, salvo che il provvedimento di irrogazione non sia divenuto definitivo. Il *favor* è applicato d'ufficio dal giudice, anche in assenza di espressa richiesta di parte (Cassazione n. 12392/2021). La sfera naturale di efficacia della norma in esame è, per l'appunto, la modifica della disciplina sanzionatoria.

A livello comunitario il principio di legalità è sancito dall'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con previsione più ampia della norma in commento atteso che il menzionato art. 49 contiene anche il principio di proporzionalità tra reato e pena, ciò cui nel nostro ordinamento è giunta l'elaborazione della Corte costituzionale.

Come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, il principio di retroattività favorevole trova il proprio fondamento e giustificazione nel principio di uguaglianza dei cittadini di cui all'art. 3 della Costituzione, che, salvo il limite del giudicato di condanna, fa in modo che un cittadino condannato per un determinato reato venga trattato allo stesso modo di un cittadino giudicato in maniera più favorevole solo perché abbia commesso il fatto in un momento successivo, in cui vige una norma più favorevole.



Non attualità delle ordinanze della Corte n. 28 del 2007 e n. 415 e 228 del 2005

Giudice di pace: disposizioni sulla competenza penale

Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468

Testo aggiornato al decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89

Art. 4.

Competenza per materia

1. Il giudice di pace è competente:

a) per i delitti consumati o tentati previsti dagli articoli 581, 582, limitatamente alle fattispecie di cui al secondo comma perseguibili a querela di parte, 590, limitatamente alle fattispecie perseguibili a querela di parte e ad esclusione delle fattispecie connesse alla colpa professionale e dei fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale quando, nei casi anzidetti, derivi una malattia di durata superiore a venti giorni, nonché ad esclusione delle fattispecie di cui all'art. 590, terzo comma, quando si tratta di fatto commesso da soggetto in stato di ebbrezza alcolica ai sensi dell'art. 186, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, ovvero da soggetto sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope, 594, 595, primo e secondo comma, 612, primo comma, 626, 627, 631, salvo che ricorra l'ipotesi di cui all'art. 639-bis, 632, salvo che ricorra l'ipotesi di cui all'art. 639-bis, 633, primo comma, salvo che ricorra l'ipotesi di cui all'art. 639-bis, 635, primo comma, 636, salvo che ricorra l'ipotesi di cui all'art. 639-bis, 637, 638, primo comma, 639 e 647 del codice penale;(1)

b) per le contravvenzioni previste dagli articoli 689, 690, 691, 726, primo comma, e 731 del codice penale.

2. Il giudice di pace è altresì competente per i delitti, consumati o tentati, e per le contravvenzioni previsti dalle seguenti disposizioni:

a) articoli 25 e 62, terzo comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante «Testo unico in materia di sicurezza»;

b) articoli 1095 [così rettificato con avviso su *Gazzetta Ufficiale* n. 119 del 24 maggio 2001], 1096 e 1119 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, recante «Approvazione del testo definitivo del codice della navigazione»;

c) art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1957, n. 918, recante «Approvazione del testo organico delle norme sulla disciplina dei rifugi alpini»;

d) articoli 102 e 106 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, recante «Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati»;

e) art. 92 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, recante «Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali»;

f) art. 15, secondo comma, della legge 28 novembre 1965, n. 1329, recante «Provvedimenti per l'acquisto di nuove macchine utensili»;

g) art. 3 della legge 8 novembre 1991, n. 362, recante «Norme di riordino del settore farmaceutico»;

h) art. 51 della legge 25 maggio 1970, n. 352, recante «Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo»;

i) articoli 3, terzo e quarto comma, 46, quarto comma e 65, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753, recante «Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto»;

l) articoli 18 e 20 della legge 2 agosto 1982, n. 528, recante «Ordinamento del gioco del lotto e misure per il personale del lotto»;

m) art. 17, comma 3, della legge 4 maggio 1990, n. 107, recante «Disciplina per le attività trasfusionali relative al sangue umano ed ai suoi componenti e per la produzione di plasmaderivati»;

n) art. 15, comma 3, del decreto legislativo 27 settembre 1991, n. 311, recante «Attuazione delle direttive n. 87/404/CEE e n. 90/488/CEE in materia di recipienti semplici a pressione, a norma dell'art. 56 della legge 29 dicembre 1990, n. 428»;

o) art. 11, comma 1, del decreto legislativo 27 settembre 1991, n. 313, recante «Attuazione della direttiva n. 88/378/CEE relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti la sicurezza dei giocattoli, a norma dell'art. 54 della legge 29 dicembre 1990, n. 428»;

(1) Lettera così da ultimo modificata dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92.



[p) art. 7, comma 9, del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, recante «Attuazione della direttiva n. 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole»];(2)

q) articoli 186, commi 2 e 6, 187, commi 4 e 5 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante «Nuovo codice della strada»;(3)

r) art. 10, comma 1, del decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 507, recante «Attuazione della direttiva n. 90/385/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai dispositivi medici impiantabili attivi»;

s) art. 23, comma 2, del decreto legislativo 24 febbraio 1997, n. 46, recante «Attuazione della direttiva n. 90/385/CEE concernente i dispositivi medici».

s-bis) art. 10-bis del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.(4)

s-ter) art. 13, comma 5.2, e art. 14, commi 1-bis, 5-ter e 5-quater, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.(5)

A) Violazione degli art. 27 della Costituzione

È consolidato nella giurisprudenza di legittimità e costituzionale il principio di proporzionalità della sanzione penale, infatti la pena deve essere rieducativa, a norma dell'art. 27, comma 2 della Costituzione, non deve essere percepita come ingiusta o sproporzionata. Valori certamente prevalenti, nel bilanciamento costituzionale, rispetto al carattere di specialità dell'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo n. 274/2000, frutto di una mera scelta di opportunità e di politica criminale che non può rivestire un rilievo Costituzionale.

Indubbia è la diversità dei due istituti la natura sostanziale del nuovo istituto — già valorizzata in passato dal supremo consesso per estendere l'applicabilità dell'art. 131-bis del codice penale ai procedimenti pendenti al momento di entrata in vigore del decreto-legge n. 28 del 2015 ai sensi degli articoli 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 2 del codice penale, che si riferisce alle sole norme processuali.

La natura giuridica del congegno *ex art. 131-bis* del codice penale è una causa di non punibilità, mentre quello delineato dall'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 è una causa di non procedibilità; Istituto sostanziale il primo, processuale il secondo, che non sono sovrapponibili. L'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 esige che il fatto e non solo l'offesa sia di particolare tenuità, art. 131-bis del codice penale non fa riferimento al grado della colpevolezza, anche se alludendo alla modalità della condotta da valutare ai sensi dell'art. 133, comma 1 del codice penale, in qualche modo recupera il profilo dell'intensità del dolo e del grado della colpa. La norma codicistica svincola completamente la causa di non punibilità da valutazioni di tipo specialpreventivo concernenti gli effetti pregiudizievoli che possono derivare all'imputato dalla prosecuzione del processo.

Il requisito, più stringente della occasionalità del fatto contenuto nell'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 e sostituito nell'art. 131-bis del codice penale da quello più elastico, della non abitudine del comportamento.

La sola la norma codicistica delinea, poi, un ulteriore condizione negativa, sbarrando il ricorso all'istituto nel caso in cui si tratti di reati che abbiano condotte plurime abituali e reiterate.

Effetti giuridici diversi dei due istituti

Visibili sono gli effetti giuridici, infatti, la pronuncia di improcedibilità non è iscrivibile nel casellario giudiziario, non è idonea a formare alcun giudicato sull'illiceità penale della condotta e non è impugnabile dall'imputato, a differenza della sentenza che dichiara la non punibilità, che presuppone l'accertamento di responsabilità.

Entrambi gli istituti perseguono un intento deflativo e a dare piena attuazione ai principi costituzionali di *extrema ratio* e di proporzionalità della pena.

Finalità eminentemente «conciliativa» della giurisdizione di pace?

La causa di improcedibilità prevista dall'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo trova invece fondamento giustificativo nella finalità eminentemente «conciliativa» della giurisdizione di pace, così interpretata dalla Corte di cassazione a sezioni unite e anche avallata dalla Consulta, ma in realtà l'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 così come previsto e poco utilizzato e comunque la funzione conciliativa del giudice di pace porta a differenti conclu-

(2) Lettera abrogata dalla legge 6 aprile 2005, n. 49.

(3) Lettera così modificata dalla legge 9 aprile 2003, n. 72.

(4) Lettera aggiunta dalla legge 15 luglio 2009, n. 94.

(5) Lettera aggiunta dal decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89



sioni e cioè A) ad una remissione della querela in caso di assenso da parte della parte offesa; o B) in caso di reiterata assenza della parte civile o della parte offesa nel processo, alla remissione tacita della querela, non certamente ad una applicazione della art. 34 decreto legislativo n. 274/2000.

Detta finalità «conciliativa» collide inoltre con la ventennale esperienza del giudice di pace che si è occupato, sino a poco tempo fa del reato previsto dall'art. 590 del codice penale con lesioni gravissime (*ex multis* sentenza G.d.P. Lecce n. 106/11 con una condanna ad una provvisoria di euro 300.000,000 decisione confermata in appello ed in Cassazione), di reati di immigrazione, che comportano limitazione della libertà personale con ordinanze di rimessione alla Corte europea ecc..

Inoltre la maggior parte dei procedimenti davanti al giudice di pace vedono come parti contrapposte *ex coniugi*, con vari procedimenti penali ed una causa civile di separazione o divorzio pendenti, la cui conciliazione sarebbe impossibile anche per il grande Salomone.

La persona offesa, costretta a subire una conclusione sgradita del procedimento, perché la sua manifestazione di interesse alla prosecuzione, o nella fase processuale la sua opposizione, impedisce al giudice di pace di applicare l'istituto previsto art. 34 decreto legislativo n. 274/2000, ma non paralizzerebbe l'operatività dell'art. 131-*bis* del codice penale, che non resterebbe priva di tutela. Infatti nell'eventuale concorrente veste di persona danneggiata, sarebbe comunque legittimata ad esercitare l'azione civile a carattere restitutorio o risarcitorio, ai sensi dell'art. 651-*bis* del codice di procedura penale.

Inoltre l'inclusione dei reati di competenza del giudice di pace nell'orbita applicativa dell'art. 131-*bis* del codice penale offuscherebbe solo il volto conciliativo del rito disciplinato dal decreto legislativo suddetto, quello deflativo ne risulterebbe persino esaltato, dilatandosi l'area dei fatti scarsamente offensivi che non giustificano un approfondimento processuale.

Infine la strategia conciliativa (ammesso e non concesso) del meccanismo *ex art.* 34 decreto legislativo n. 274/2000 è frutto di una scelta di opportunità e di politica criminale che non riveste alcun rilievo costituzionale, a differenza dei principi di *extrema ratio* e proporzione della pena che stanno alla base dell'Istituto del nuovo conio. C'è quindi da chiedersi se la tutela di un obiettivo privo di carattere costituzionale, perseguito dal legislatore del 2000 che sarebbe affievolita dalla convivenza operativa della causa di non punibilità codicistica e della condizione di improcedibilità speciale, possa giustificare nella prospettiva dell'art. 3 della Costituzione, l'emarginazione dal procedimento dinanzi al giudice di pace del congegno previsto dall'art. 131-*bis* del codice penale, la cui *ratio*, ha invece un solido fondamento costituzionale.

E comunque il valore conciliativo usato dalle sezioni unite può essere eventualmente messo in discussione ai sensi dell'art. 618, comma 1-*bis* del codice di procedura penale

Al contrario una pacifica convivenza dei due istituti nel micro sistema del giudice di pace fondandosi sulla cosiddetta clausola di salvaguardia della disciplina speciale, posto dall'art. 16, secondo periodo del codice penale nel caso di specie sembra venire in rilievo la sola prima parte della norma punto enunciato dell'art. 16 del codice penale in due autonomi segmenti: Il primo prende in esame la situazione di un certo caso, è disciplinato unicamente dal codice penale e non anche dalla legge speciale, stabilendo il solenne principio di unità dogmatica dell'intero diritto penale; si applicano le disposizioni del codice penale alle materie regolate dalle altre leggi penali speciali. Il secondo segmento contempla la situazione in cui la legislazione speciale disciplina esplicitamente il medesimo caso regolato anche dal codice penale, posto che la legge speciale stabilisce altrimenti, trova applicazione la disciplina in essa contenuta. Il secondo enunciato dell'art. 16 del codice penale regola, dunque, il fenomeno del concorso di norme. A ben vedere si tratta di un concorso apparente poiché imposta l'applicazione della sola norma speciale. L'art. 16 del codice penale nell'ultima parte, condivide con il precedente art. 15 del codice penale la funzione. Serve in pratica ad evitare il concorso di norme e ad imporre l'applicazione di una sola norma, la speciale, quando vi sono due norme poste tra loro in rapporto di genere a specie e che, dunque, regolano per forza lo stesso caso. In definitiva perché si applichi la seconda parte dell'art. 16 del codice penale le due norme codicistica extra codicistica devono essere in rapporto di specialità tra loro. Se non si configura siffatta relazione di genere e specie tra la norma codicistica e quella della legislazione complementare non opera la seconda parte dell'art. 16 del codice penale bensì la prima. Quindi si applica la norma codicistica non essendo quel caso effettivamente preso in considerazione anche dalla norma extracodicistica.

Quando invece ciascuna norma presenta oltre a un nucleo di elementi comuni, requisiti eterogenei sul piano della struttura della fattispecie, esclusivamente e propri ed estranei all'altra, non è configurabile una relazione di genere a specie, bensì di interferenza.

Un esempio di interferenza è rintracciabile, nel rapporto tra l'art. 131-*bis* del codice penale e l'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo le cui discipline, hanno un nucleo in comune, cioè l'esiguità dell'offesa al bene oggetto di tutela penalistica ed elementi reciprocamente eterogenei.



Il rapporto fra loro quindi sfugge all'incidenza applicativa del secondo segmento dell'art. 16 del codice penale quindi non vi sono barriere normative che possono impedire alla causa di non punibilità codicistica di straripare gli argini del rito ordinario e raggiungere il microsistema del giudice di pace, ovviamente quando manchino le condizioni per applicare l'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000, per legittimare il giudice di pace a dichiarare la tenuità per fatto ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale, naturalmente in presenza dei presupposti e nel rispetto dei limiti fissati dalla norma.

B) Violazione del principio di sussidiarietà dell'illecito penale

Il ricorso alla sanzione penale nel nostro ordinamento deve ammettersi esclusivamente come *extrema ratio*, quando cioè la tutela del bene giuridico non possa essere raggiunta adeguatamente attraverso altri strumenti dell'ordinamento giuridico.

L'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 ha, quindi, un ambito di applicazione ben più ristretto rispetto alla norma sostanziale inserita all'interno del codice penale, che dunque si atteggia a norma di maggior favore per l'imputato.

Si ravvisa l'impossibilità di configurare un rapporto di specialità tra gli articoli 34 decreto legislativo n. 274/2000 e 131-*bis* del codice penale. Gli istituti in questione sono infatti, come visto, diversi per natura, presupposti, requisiti e conseguenze, così come parzialmente diversa ne è la stessa *ratio* di fondo, al punto che nemmeno accogliendo la nozione di specialità reciproca potrebbe essere risolto quello che, in realtà, neppure si profila come un concorso apparente di norme.

Le differenze strutturali e sostanziali tra i due istituti, diversi anche per natura giuridica (causa di improcedibilità il primo, di esclusione della punibilità il secondo), rappresentano ciò che li rende destinati a coesistere nell'ambito del procedimento dinanzi al giudice di pace.

Nulla *quaestio*, quindi, circa la necessità di regolare il rapporto tra le due norme in esame non già ai sensi dell'art. 15 del codice penale, quanto piuttosto alla luce del principio generale di cui all'art. 16 del codice penale, stante il quale le disposizioni del codice penale devono trovare applicazione anche alle materie regolate da leggi speciali, laddove non sia da queste «stabilito altrimenti». Senonché, a differenza di quanto ritenuto dalle Sezioni unite, nel caso di specie ci sembra che venga in rilievo la sola prima parte dell'art. 16 del codice penale, e dunque il principio di generale e estendibilità della disciplina del codice penale alle materie regolate dalle leggi speciali, e non l'eccezione allo stesso. All'interno del decreto legislativo n. 274/2000 manca, infatti, una deroga espressa all'operatività dell'art. 131-*bis* del codice penale nel procedimento speciale per i reati di competenza del giudice di pace. Né, d'altra parte, si può rinvenire nel medesimo decreto la presenza di un istituto a tal punto analogo alla causa di non punibilità in esame da giustificare implicitamente la sua disapplicazione, neppure guardando — come suggerisce la sentenza in commento — agli istituti in questione «nel ruolo e nella funzione che svolgono all'interno del sistema di riferimento».

Art. 529 del codice di procedura penale,

Infine il normale ordine da seguire per affrontare le questioni penali è proprio: la procedibilità, prima, eventuali cause di non punibilità attinenti all'aspetto sostanziale, poi (come per altro confermato dall'art. 529 del codice di procedura penale, che impone il proscioglimento immediato laddove il giudice riscontri che l'azione penale non poteva essere iniziata o non possa proseguire).

C) Violazione del principio 102 della Costituzione

La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non posso essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto essere istituiti presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

L'art. 6 del codice di procedura penale suona. «Il tribunale è competente per i reati che non appartengono alla competenza della Corte di assise o del giudice di pace.»

Il rito penale davanti al giudice di pace, non lo rende speciale (o diverso) per l'obiettivo di «conciliazione delle parti», d'altronde non lo è neppure il giudice del lavoro *ex* art. 409 *ess.* codice di procedura civile da sempre, né il giudice del tribunale con l'introduzione dell'art. 185-*bis* del codice di procedura civile di nuova generazione.

L'art. 7 del codice di procedura civile Libro Primo titolo I degli organi giudiziari

Sezione II della competenza per materia e valore

Il giudice di pace è competente per le cause...

Rivisitando la sentenza delle S.U. penali del 22 giugno 2017 n. 53683, nella parte in cui ritiene il giudice di pace un soggetto volontario ed onorario, alla luce dell'attuale stabilità del giudice di pace (che come il sottoscritto ha superato l'esame previsto per legge);



Nonché della sentenza della Corte europea (seconda sezione) del 16 luglio 2020 si potrebbe valutare una possibile e necessaria convivenza nel procedimento dinanzi al giudice di pace dei due diversi modelli di «irrilevanza per particolare tenuità del fatto» sbloccando finalmente le barriere artificiali che annullano le istanze di rilievo Costituzionale quali quelle di economia processuale, di *extrema ratio* e di proporzionalità e ragionevolezza della pena.

La sentenza della Corte europea del 16 luglio 2020, infatti, nella causa C658/18, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dal giudice di pace di Bologna (Italia), con ordinanza del 16 ottobre 2018, pervenuta in cancelleria il 22 ottobre 2018, nel procedimento UX contro Governo della Repubblica italiana, conclude:

...Per questi motivi, la Corte (Seconda sezione) dichiara:

1) L'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che il Giudice di pace (Italia) rientra nella nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri», ai sensi di tale articolo.

2) L'art. 7, paragrafo 1 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, e l'art. 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che un giudice di pace che, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di «lavoratore», ai sensi di tali disposizioni, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

La clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che la nozione di «lavoratore a tempo determinato», contenuta in tale disposizione, può includere un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva n. 1999/70, deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale che non prevede il diritto per un giudice di pace di beneficiare di ferie annuali retribuite di trenta giorni, come quello previsto per i magistrati ordinari, nell'ipotesi in cui tale giudice di pace rientri nella nozione di «lavoratore a tempo indeterminato», ai sensi della clausola 2, punto 1, di tale accordo quadro, e in cui si trovi in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

D) Violazione del principio dell'art. 111 della Costituzione

Si evidenzia il difetto di ragionevolezza della dosimetria della pena prevista dal vigente art. 131-bis del codice penale, e l'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo 2000, che emergerebbe nel raffronto con il trattamento sanzionatorio previsto per il fatto di lieve entità l'assoluzione il primo, e con la condanna il secondo; nonostante la linea di demarcazione «naturalistica» tra le fattispecie «speciale» art. 615, primo comma e «ordinaria» art. 615, secondo comma, sia talvolta non netta, il «confine sanzionatorio» dell'una e dell'altra incriminazione è invece troppo e, quindi, irragionevole. Pertanto, il trattamento sanzionatorio sensibilmente diverso tra le fattispecie che si pongono sul confine tra l'ipotesi lieve e l'ipotesi ordinaria determina un rapporto non ragionevole con il disvalore della condotta.

E) Violazione dell'art. 3 della Costituzione

Tale norma appare, anzitutto, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa.

Il giudice *a quo* ritiene che, nella fattispecie peculiare, la pronuncia delle Sezioni unite penali n. 53683 del 22 giugno 2017, con la quale la suprema corte ha voluto escludere radicalmente l'applicabilità dell'art. 131-bis del codice penale ai reati di competenza del giudice di pace, costituisca ostacolo insormontabile ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del medesimo, tale da giustificare la rimessione alla Corte; ritenendo la questione non manifestamente infondata e rilevante per la decisione del presente giudizio; solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis del codice penale, nella misura in cui esso non è applicabile ai reati rientranti nella competenza del giudice di pace, per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Palese ed irragionevole disparità di trattamento sotto il profilo sanzionatorio.

La irragionevolezza della nuova fattispecie penale emerge anche sotto il profilo sanzionatorio,

Tale regolamentazione, infatti, introduce una palese ed irragionevole disparità di trattamento tra soggetti ugualmente destinatari della predetta sanzione.



Citando P. Danelli: «Il giudice di pace, riscontrata la sussistenza di tutte le condizioni di procedibilità, deve applicare la sanzione soltanto quando abbia accertato il dovere di punire, la cui esistenza è esclusa in mancanza del bisogno di pena e, dunque laddove possa essere applicato l'art. 131-bis del codice penale, ritenere che, per salvaguardare presunte finalità conciliative, si debba punire nonostante la mancanza del bisogno di pena, significa attribuire agli illeciti di competenza del magistrato di pace, uno statuto eccezionale e di infrangere così l'unitarietà della teoria del reato. La coerenza del sistema depone quindi in favore della applicabilità dell'art. 131-bis del codice penale anche ai reati di competenza del giudice di pace.

Irragionevole disparità di trattamento sotto il profilo sanzionatorio dell'art. 34 decreto legislativo rispetto all'art. 131-bis del codice penale

Palese violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto la disposizione censurata delineerebbe un trattamento sanzionatorio irragionevole tenuto conto che, nonostante la linea di demarcazione «naturalistica» fra la fattispecie «ordinaria», di cui alla disposizione denunciata, e quella di «lieve entità», di cui all'art. 131-bis del codice penale, non sia sempre netta, il «confine sanzionatorio» dell'una e dell'altra incriminazione è invece eccessivamente e, quindi, irragionevolmente, distante.

Detta irragionevolezza contrasterebbe con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, poiché la previsione di una pena ingiustificatamente aspra e sproporzionata rispetto alla gravità del fatto ne pregiudicherebbe la funzione rieducativa.

L'art. 3 della Costituzione appare violato sotto un altro specifico profilo, concernente la irragionevole disparità di trattamento tra la nuova fattispecie e quella di cui all'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000.

F) Violazione dell'art. 25 e 111 della costituzione

Con la sentenza n. 233 del 2018, la Corte, dopo aver ribadito che le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena spettano anzitutto al legislatore, ha precisato che non sussistono ostacoli al suo intervento quando le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che siano tali da «riconduurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze». Similmente, la sentenza n. 222 del 2018 di poco precedente aveva già ritenuto che al fine di consentire l'intervento correttivo di questa Corte non è necessario che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium* comparazioni, essendo sufficiente che il «sistema nel suo complesso offra alla Corte «precisi punti di riferimento» e soluzioni «già esistenti»», ancorché non «costituzionalmente obbligate», «che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima».

In definitiva, fermo restando che non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena, l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che riguardano l'entità della punizione risulta condizionata non tanto dalla presenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nel sistema di previsioni sanzionatorie che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore. Nel rispetto delle scelte di politica sanzionatoria delineate dal legislatore e ad esso riservate, occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale proprio in ambiti in cui è maggiormente impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, incisi dalle scelte sanzionatorie del legislatore.

G) Violazione dell'art. 2 della costituzione

Il contrasto del trattamento sanzionatorio attualmente previsto dall'art. 131-bis del codice penale, e l'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo 2000 «con il principio di proporzionalità e il principio di colpevolezza e di necessaria finalizzazione rieducativa della pena, appare oggettivamente contrastare e vilare il disposto degli articoli 3 e 27 della Costituzione».

La nuova fattispecie appare, infine, in contrasto con l'art. 2 della Costituzione, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo.

Invero, la giurisprudenza costituzionale, ribadita anche recentemente, ammette in particolari situazioni interventi con possibili effetti in *malam partem* in materia penale, restando semmai da verificare l'ampiezza e i limiti dell'ammissibilità di tali interventi nei singoli casi. Certamente il principio della riserva di legge di cui all'art. 25 della Costituzione rimette al legislatore «la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare», ma non esclude che la Corte possa assumere decisioni il cui effetto in *malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti, ma dalla semplice rimozione di disposizioni costituzionalmente illegittime. In tal caso, l'effetto in *malam partem* è ammissibile in quanto esso è una mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma costituzionalmente illegittima, la cui caducazione determina l'automatica espansione di altra norma dettata dallo stesso legislatore.



In definitiva, fermo restando che non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena, l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che riguardano l'entità della punizione risulta condizionata non tanto dalla presenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nel sistema di previsioni sanzionatorie che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore. Nel rispetto delle scelte di politica sanzionatoria delineate dal legislatore e ad esso riservate, occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale proprio in ambiti in cui è maggiormente impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali.

L'impossibilità di applicare l'art. 34 decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo, nella fattispecie peculiare, per l'opposizione della parte civile, porterebbe a condannare l'imputato... al posto di una applicazione dell'art. 131-bis del codice penale per il principio processuale della ragione più liquida, desumibile dagli articoli 24, e 111 della Costituzione italiana (Cassazione n. 30745 del 2019) con conclusioni paradossali, per cui ancora oggi:

La possibilità di essere assolti per particolare tenuità del fatto è inversamente proporzionale alla gravità del reato commesso.

P.Q.M.

Il GOP giudice di pace di Lecce dott. Cosimo Rochira,

Visti gli articoli 134 e ss. della Costituzione e 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953;

Ritenuta la rilevanza ai fini del giudizio e la non manifesta infondatezza solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis del codice penale nella parte in cui non lo rende applicabile anche nel procedimento dinanzi al giudice di pace, per contrasto con gli articoli 2, 3, 24, 25, 27, 102, 111 della Costituzione della Repubblica italiana;

Sospende il presente processo e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Lecce il 16 ottobre 2024

Il GOP: ROCHIRA

24C00265

N. 222

Ordinanza del 24 settembre 2024 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di A.D. e altri

Reati e pene – Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio).

- Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera b).

TRIBUNALE DI FIRENZE

SEZIONE III PENALE

Il Tribunale di Firenze, III Sezione Penale, in composizione collegiale, composta dai magistrati:

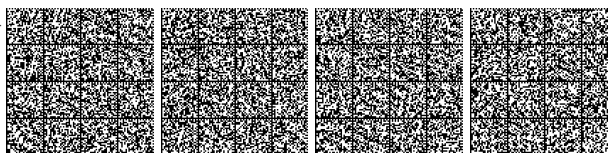
dott.ssa Paola Belsito, Presidente;

dott. Alessio Innocenti, Giudice rel.-est.;

dott.ssa Anna Aga Rossi, Giudice onorario;

Nel procedimento nei confronti di:

1) D.A. nata a ... il ... elettivamente domiciliata presso lo studio dei difensori; ... libera, presente;



assistita e difesa di fiducia dagli avv.ti Nicola Di Mario F. Michele Nannarone del Foro di Perugia;

2) L.C. nato a ... il ... con domicilio dichiarato in ..., ... libero, presente;

assistito e difeso di fiducia dall'avv. Donatella Donati del Foro di Perugia;

3) G.O. nato a ... il ... elettivamente domiciliato presso lo studio del difensore; ... libero, presente;

assistito e difeso di fiducia dall'avv. Nicola Di Mario del Foro di Perugia;

4) C.C. nato a ... il ... con domicilio dichiarato in ... ; ... libero, assente *ex art. 420-bis c.p.p.*;

assistito e difeso di fiducia dagli avv.ti Franco Coppi del Foro di Roma ed Ubaldo Minelli del Foro di Perugia;

5) R.V. nato a ... il ... elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Incardona; ... libero, presente;

assistito e difeso di fiducia dall'avv. Mario Incardona del Foro di Torino;

6) G.P. nato a ... il ... con domicilio dichiarato presso il suo studio in ... ; ... libero, presente;

assistito e difeso di fiducia dagli avv.ti Francesco Maria Falcinelli del Foro di Perugia e Giovanni Flora del Foro di Firenze;

Procedimento nel quale risulta persona offesa non costituita parte civile:

Ministero della giustizia in persona del Ministro *pro tempore*;

Procedimento nel quale risultano danneggiati costituiti parte civile:

..., nata a ... il ..., quale erede di ... (decaduto a ... il ...) costituita tramite difensore munito di procura speciale a mezzo e col ministero dell'avv. Antonio D'Avirro del Foro di Firenze, nei confronti degli imputati D.A., G.O., L.C. e C.C., in ordine ai fatti loro rispettivamente ascritti ai capi 3), 4) e 5) della rubrica (nell'atto di costituzione di parte civile si fa riferimento anche a ..., già imputato in ordine al reato a lui ascritto al capo 7), soggetto prosciolto e dunque oggi non imputato);

..., nato a ... il ..., costituito tramite difensore munito di procura speciale a mezzo e col ministero dell'avv. Manlio Morcella Foro di Roma nei confronti degli imputati D.A., G.O., L.C. e C.C., in ordine ai fatti loro rispettivamente ascritti ai capi 3), 4) e 5) della rubrica (nell'atto di costituzione di parte civile si fa riferimento anche a ..., già imputato in ordine al reato a lui ascritto al capo 7), soggetto prosciolto e dunque oggi non imputato);

..., (P. IVA ...), con sede in ..., in persona del liquidatore ... costituita tramite difensore munito di procura speciale a mezzo e col ministero dell'avv. David Brunelli Foro di Perugia nei confronti degli imputati D.A., G.O., L.C. e C.C., in ordine ai fatti loro rispettivamente ascritti ai capi 3), 4) e 5) della rubrica (nell'atto di costituzione di parte civile si fa riferimento anche a ..., già imputato in ordine al reato a lui ascritto al capo 7), soggetto prosciolto e dunque oggi non imputato);

..., (P. IVA ...), con sede in ..., in persona del l.r.p.t. ..., costituita tramite difensore munito di procura speciale a mezzo e col ministero dell'avv. Fabiola Susanna Caroli del Foro di Roma nei confronti degli imputati D.A., G.O., L.C. e C.C., in ordine ai fatti loro rispettivamente ascritti ai capi 3), 4) e 5) della rubrica;

..., (P. IVA ...), con sede in ..., in persona del l.r.p.t. ..., costituita tramite difensore munito di procura speciale a mezzo e col ministero dell'avv. Fabiola Susanna Caroli del Foro di Roma nei confronti degli imputati D.A., G.O., L.C. e C.C., in ordine ai fatti loro rispettivamente ascritti ai capi 3), 4) e 5) della rubrica;

..., (P. IVA ...), con sede in ..., in persona del l.r.p.t. ..., costituita tramite difensore munito di procura speciale a mezzo e col ministero dell'avv. Fabiola Susanna Caroli del Foro di Roma nei confronti degli imputati D.A., G.O., L.C. e C.C., in ordine ai fatti loro rispettivamente ascritti ai capi 3), 4) e 5) della rubrica;

..., nato a ..., in proprio e quale l.r.p.t. di ..., (P. IVA ...), con sede in ..., costituiti tramite difensore munito di procura speciale a mezzo e col ministero dell'avv. Paolo Casucci del Foro di Roma nei confronti degli imputati D.A., G.O., L.C. e C.C., in ordine ai fatti loro rispettivamente ascritti ai capi 3), 4) e 5) della rubrica;

..., nato a ..., costituito tramite difensore munito di procura speciale a mezzo e col ministero dell'avv. Luca Maori del Foro di Perugia nei confronti degli imputati D.A., G.O., R.V. e G.P., in ordine ai fatti loro rispettivamente ascritti al capo 6) della rubrica;

..., nata a ..., quale erede di ... (decaduto a ...) costituita tramite difensore munito di procura speciale a mezzo e col ministero dell'avv. Antonio D'Avirro del Foro di Firenze, nei confronti degli imputati D.A., G.O., L.C. e C.C., in ordine ai fatti loro rispettivamente ascritti ai capi 3), 4) e 5) della rubrica;

Procedimento nel quale risulta costituito come responsabile civile:

Presidenza del Consiglio dei ministri costituita con atto depositato il 21 settembre 2021 per il tramite dell'Avvocatura dello Stato in persona dell'avv. Gianni Cortigiani (Avv. distrettuale dello Stato) e dell'avv. Donatella Briganti (Procuratore dello Stato);



Premesso che:

con decreto che dispone il giudizio emesso dal G.U.P. del Tribunale di Firenze all'esito dell'udienza preliminare conclusa il 2 marzo 2021 gli odierni imputati venivano tratti a giudizio per rispondere dei reati loro rispettivamente ascritti;

il processo si apriva avanti al collegio all'udienza del 4 maggio 2021;

il complesso e delicato dibattimento — svolto presso questa sede giudiziaria fiorentina in ragione della competenza funzionale e territoriale *ex art. 11 c.p.p.*, essendo imputato, tra gli altri, un magistrato già in servizio presso la Procura della Repubblica di Perugia (dapprima avente funzioni di sostituto procuratore e successivamente di procuratore aggiunto) — veniva celebrato nel corso degli ultimi tre anni in circa quaranta udienze appositamente dedicate (di cui ben quattro riservate al solo esame della principale imputata) e con l'escussione di oltre ottanta persone tra testimoni, periti e consulenti;

in fase di discussione finale *ex art. 523 c.p.p.*, iniziata con la requisitoria del pubblico ministero all'udienza del 3 maggio 2024 e proseguita all'udienza del 9 settembre 2024, alla ripresa dell'ordinaria attività giudiziaria dopo la sospensione del periodo feriale e di un impedimento di lunga durata della Presidente del collegio, si è preso atto della intervenuta abrogazione dell'*art. 323 c.p.* a mezzo dell'*art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114, delitto contestato al capo 5) di rubrica*;

l'avv. Manlio Morcella, patrono della parte civile ..., con apposita articolata memoria depositata ed illustrata all'udienza del 9 settembre 2024, ha sottoposto al collegio una questione di legittimità costituzionale per violazione degli *artt. 11 e 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 19 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (cd. Convenzione di Merida, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione a. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, oggetto di ratifica ed esecuzione in Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116) e all'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*;

il Tribunale, sentite le altre parti processuali, invitava le parti a concludere anche nel merito delle accuse elevate nel processo, riservandosi di vagliare la questione di legittimità sottoposta al collegio nella Camera di consiglio fissata per la decisione del processo nel merito, così da poter deliberare in vista della imminente (ma non ancora maturata, per quanto si dirà oltre) prescrizione proprio del reato contestato al capo 5) di rubrica;

con ordinanza emessa in data odierna venivano stralciate dall'originario procedimento n. 1720/2021 r.g. dib., le posizioni degli imputati in epigrafe indicati con riferimento ai reati loro contestati ai capi 3), 4), 5) e 6), del decreto che dispone il giudizio;

OSSERVA E RILEVA

I. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Deve, anzitutto, valutarsi la rilevanza della questione di legittimità nel presente giudizio penale: valgano a tal fine le seguenti considerazioni in fatto ed in diritto che — è doveroso precisarlo — lasciano impregiudicata ogni valutazione nel merito delle accuse elevate dal pubblico ministero, che il Tribunale riserva di svolgere alla ripresa del giudizio, nell'ambito della sentenza che definirà il processo; sarà quella la sede deputata a vagliare le argomentate conclusioni delle difese degli imputati che sulla base di complesse questioni giuridiche ed una approfondita disamina delle risultanze istruttorie, hanno invocato in tesi una assoluzione nel merito.

Per una più efficace e completa esposizione della rilevanza delle questioni di legittimità sollevate — che verranno approfondite oltre — giova premettere alcuni cenni sui diversi reati contestati nell'ambito del presente procedimento che, come sopra detto, è iscritto a seguito di stralcio dal proc. n. 1720/2021 dib. (nell'ambito delle quali si sono definite le posizioni di altri due soggetti e di quelle degli odierni imputati con riferimento ai reati contestati ai capi 1) e 2) di rubrica).

Originariamente, infatti, tre erano i «filoni processuali» sottoposti alla cognizione di questo Tribunale; filoni che, a ben vedere, avevano ad oggetto vicende tra loro sostanzialmente autonome, peraltro collocate in momenti temporali piuttosto distanti l'uno dall'altro, sebbene accomunate da una parziale coincidenza soggettiva, in ragione del coinvolgimento degli imputati D.A. (chiamata a rispondere dei diversi reati ascritti nella sua qualità di magistrato del pubblico ministero in servizio presso la Procura della Repubblica di Perugia) e G.O. (accusato dei diversi delitti in contestazione nella sua qualità di appartenente all'Arma dei Carabinieri, prima in servizio presso il reparto Ros ..., poi presso il Nucleo Tutela Patrimonio Culturale), quest'ultimo qualificato come «stabile collaboratore nelle attività di ufficio (avendo con la predetta D.A. anche una stabile relazione personale)» (capi 1 e 2) e «stabile collaboratore, nelle attività di ufficio, del magistrato D.A. (avendo con la stessa anche una duratura relazione personale)» (capo 6).



§ § §

Il primo «filone processuale» era quello riguardante la nomina e liquidazione dei consulenti nominati in diversi procedimenti penali iscritti presso la Procura della Repubblica di Perugia, riferibili al magistrato dott.ssa D.A., odierna imputata, nell'ambito del quale erano contestati i reati di peculato continuato mediante induzione in errore *ex* artt. 314, 48, 110, 81 c.p., (ascritto agli imputati D.A., G.O., S.F., P.I.) (capo 1) e di concussione continuata *ex* art. 317 e 81 c.p. (contestato al solo imputato G.O.) (capo 2).

Si è già detto che tali capi di imputazioni sono stati definiti nell'ambito del procedimento principale n. 1720/2021 dib., di cui il presente è stralcio.

§ § §

Il secondo «filone processuale» — quello senz'altro più complesso ed articolato del dibattimento e certamente «toccato» dalla recente abrogazione dell'art. 323 c.p. — è costituito dalle vicende legate ai procedimenti penali instaurati presso la Procura della Repubblica di Perugia e condotti dalla dott.ssa D. su alcuni esponenti della famiglia ..., ovvero ... ed il di lui figlio ..., rappresentanti di uno dei quattro rami della nota famiglia eugubina operante nel settore del cemento [gli altri rami fanno capo ai tre fratelli di ..., ovvero ..., e C. (quest'ultimo odierno imputato), ciascuno dei quali è detentore del 25% delle quote della *Holding* « ... » — per il valore di centinaia di milioni di euro — a sua volta controllante o partecipante di numerose società, la più importante delle quali è « ... »].

Nell'ambito di tale secondo «filone» sono contestati i seguenti reati:

rivelazione di segreto d'ufficio continuata *ex* artt. 81 c.p.v. e 326 c.p., contestato alla sola D.A., per avere — nella qualità di magistrato in servizio presso la Procura della Repubblica in Perugia incaricato delle indagini preliminari inerenti il procedimento penale r.g. 7440/2016 nei confronti di ... e ... in ordine ai reati di cui agli artt. 640, comma secondo c.p., 2621 c.c., 216 L.F. — rivelato a G.O., e, per il tramite del predetto, a ..., notizie segrete e non divulgabili relative a tale procedimento penale; reato che si assume commesso « ... » (capo 3);

rivelazione di segreto d'ufficio continuata *ex* artt. 81 c.p.v. e 326 c.p., contestato a D.A., G.O., L.C. e C.C., per avere gli imputati — in concorso tra loro e nelle rispettive qualità — rivelato notizie segrete e non divulgabili relative al procedimento penale; r.g. 7440/2016 nei confronti di ... in ordine ai reati di cui agli artt. 640, comma secondo c.p., 2621 c.c., 216 L.F. In particolare, gli imputati D.A., G.O., L.C. sono accusati, di avere, su istigazione di C.C.:

«fatto visionare a ... (dipendente della spa “ ... ” amministrata da C.C.) le consulenze tecniche redatte dal rag. ..., [...] le trascrizioni di conversazioni telefoniche intercettate, e la nota redatta dalla Guardia di Finanza di Perugia»;

comunicato «a C.C. che sarebbe stato adottato provvedimento di sequestro preventivo di urgenza della quota della srl “ ... ” di proprietà della srl “ ... »» (capo 4);

abuso d'ufficio continuato in concorso *ex* artt. 81, 323, 110 c.p. contestato a D.A., G.O., L.C. e C.C., (capo 5).

Analizzando la complessa ed articolata imputazione *sub* 5) emerge che la condotta contestata è quella di avere gli imputati — in concorso tra loro e nelle rispettive qualità — concordato «contenuti e tempistica dell'emissione di un decreto di sequestro preventivo d'urgenza, materialmente predisposto ed adottato dalla predetta D., della quota della srl “ ... », di proprietà della srl “ ... »»; ciò in violazione di legge ed in particolare — quanto al magistrato D.A. — «degli artt. 7 e 238 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, che prevedono l'avvio delle indagini preliminari per i reati fallimentari solo ove sia presentata richiesta di fallimento, dell'art. 326 c.p. come descritto nelle imputazioni *sub* 3 e 4, dell'art. 1 del decreto legislativo n. 109/2006 (dovere di imparzialità)» — quanto agli Ufficiali di PG G.O. e L.C. — «dell'art. 3, decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 (dovere di imparzialità), dell'art. 326 c.p. come descritto nell'imputazione *sub* 4».

I ruoli e le specifiche condotte concorsuali ascritti ai singoli imputati concorrenti nel reato di abuso d'ufficio sono così dettagliate nella articolata imputazione: «D.A., magistrato in servizio presso la Procura della Repubblica in Perugia incaricato delle indagini preliminari inerenti il procedimento penale r.g. 7440/2016 nei confronti di ... in ordine ai reati di cui agli artt. 640, comma secondo c.p., 2621 c.c., 216 L.F.; [...] G.O. e L.C., appartenenti all'Arma dei Carabinieri, quando entrambi avevano già cessato di fare parte del reparto Ros Perugia, organo di polizia giudiziaria delegato alle indagini nell'ambito del citato procedimento (essendo stato G. trasferito al Nucleo Tutela Patrimonio Culturale dal ..., e essendo transitato L. ai servizi di informazione dal ...) [...] avendo C.C. istigato i concorrenti».



L'evento del reato, intenzionalmente perseguito dagli imputati, è identificato nell'imputazione in «un ingiusto danno agli imprenditori ..., essendo stato emesso tale provvedimento (il ...) al solo scopo di impedire l'erogazione di finanziamenti in favore dei predetti imprenditori» e nel contestuale e correlativo «ingiusto vantaggio patrimoniale a C.C., favorendolo nel progetto di acquisizione di dette quote; avendo C.C. istigato i concorrenti».

Il terzo «filone processuale» è quello rappresentato dalle vicende riguardanti l'imprenditore R.V. e legate ai procedimenti penali che lo vedevano coinvolto (come indagato o come persona offesa/denunciante) instaurati presso la Procura della Repubblica di Perugia (e condotti dalla dott.ssa D.A.), o comunque pendenti avanti ad altre Autorità giudiziarie.

Nell'ambito di tale terzo ed ultimo «filone» processuale è, in particolare, contestato il reato di corruzione in atti giudiziari in concorso *ex artt.* 110 e 319-ter c.p. agli imputati D.A. (magistrato/pubblico ufficiale che avrebbe posto in essere atti contrari ai doveri d'ufficio), G.O. (operante ROS, ricevente utilità), G.P. (avvocato del Foro di Perugia, concorrente e facilitatore) e R.V. (imprenditore/corruptore/beneficiario degli atti contrari in ipotesi ai doveri d'ufficio posti in essere dalla D.) (capo 6).

Analizzando più approfonditamente l'imputazione (e procedendo anche ad una ricostruzione della stessa, stante la sua particolare complessità, lunghezza ed articolazione) si può cogliere che il pubblico ministero contesta agli odierni imputati di aver concorso tra loro nella perpetrazione del reato di corruzione in atti giudiziari commesso «in ... » (ma con inizio delle condotte al ...) così caratterizzato:

il primo soggetto *intraneus* è da individuarsi in G.O., [pubblico ufficiale, «appartenente all'Arma dei Carabinieri in servizio al Ros di Perugia, stabile collaboratore, nelle attività di ufficio, del magistrato D.A. (avendo con la stessa anche una duratura relazione personale), in servizio presso la Procura della Repubblica in Perugia, incaricata delle indagini preliminari inerenti il procedimento penale r.g. 13076/2008 (successivamente r.g. 1376/2010)» ricevente le utilità illecite fornite dal privato corruptore R. «in più occasioni, somme di denaro per un totale di euro 108.000,00 ed altre utilità consistenti nel pagamento di viaggi all'estero»;

altro soggetto *intraneus* è rappresentato dalla imputata D.A. [quale *munus publicum* che avrebbe commesso atti contrari ai doveri d'ufficio o, comunque, favorevoli per il R., alla quale non è contestata la ricezione di alcuna utilità «in proprio»];

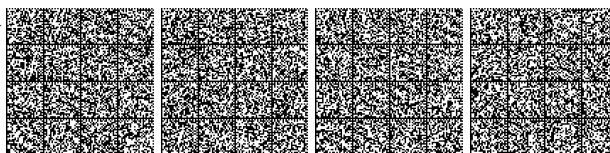
l'*extraneus*/corruptore è l'imprenditore R.V. [soggetto datore, in favore del G., di «somme di denaro per un totale di euro 108.000,00 ed altre utilità consistenti nel pagamento di viaggi all'estero» quale sottoposto ad indagini dalla A.G. di Perugia nell'ambito del proc. «r.g. 13076/2008 (successivamente r.g. 1376/2010) nei confronti dell'imprenditore R.V. ed altri, relativo ai reati di cui agli artt. 416 e 640-bis c.p.», e dalla A.G. di Roma nell'ambito «del procedimento r.g. 23266/2011 (poi 8017/2013) pendente presso la Procura della Repubblica in Roma per il reato di bancarotta fraudolenta (fallimento *Procogen*); soggetto, il R., che sarebbe stato favorito dall'attività illecita posta in essere dal magistrato in violazione dei doveri d'ufficio, tenuto conto che:

a) il procedimento penale perugino r.g. 13076/2008 (successivamente r.g. 1376/2010) sopra indicato veniva definito in senso a lui favorevole direttamente dalla D. tramite «(richiesta archiviazione in data 6 febbraio 2010), dopo avere personalmente effettuato, in data ..., un atto a sorpresa (ispezione locale presso l'abitazione dell'indagato R.) in realtà concordato con il predetto R., che era stato preavvisato»;

b) lo stesso pubblico ministero di Perugia «con nota 10 ottobre 2012 trasmetteva tale memoria al pubblico ministero di Roma, titolare del procedimento r.g. 23266/2011 (poi 8017/2013), unitamente alla richiesta di archiviazione di cui al procedimento r.g. 1376/2010 sopra indicato; tanto che il pubblico ministero di Roma successivamente procedeva a richiedere l'archiviazione del procedimento limitatamente alla posizione del R.»;

c) il procedimento per danno erariale pendente avanti «alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Umbria della Corte dei conti che, — nell'ambito del procedimento 2011/0860 avviato nei confronti di R., difeso da G.P., aveva richiesto, nel novembre 2012, al Nucleo di Polizia Tributaria la trasmissione di copia della documentazione delle attività di indagine nei confronti di R.» si concludeva favorevolmente per il R. in data ... con «provvedimento di archiviazione motivato proprio sulla mancata trasmissione della documentazione predetta»];

L'avvocato G.P. avrebbe assunto il ruolo di concorrente eventuale *extraneus* nel reato *ex art.* 110 c.p.; egli, nella sua qualità di difensore del R., avrebbe d'intesa con la D. e in concorso con R., redatto una memoria formalmente riferibile a ..., «memoria favorevole al R., redatta dallo stesso R. e da G., depositata dal ... all'esito di interrogatorio (appositamente concordato con G. e R.) tenuto in data [...] nell'ambito del procedimento r.g. 12590/2010 di cui era assegnataria iscritto nei confronti di ... su querela di R. avente ad oggetto condotte niente affatto concernenti la società fallita ... »; ciò «con l'intento di facilitare la favorevole definizione, per il R., del procedimento r.g. 23266/2011 (poi 8017/2013) pendente presso la Procura della Repubblica in Roma per il reato di



bancarotta fraudolenta (fallimento ...)), procedimento in cui erano co-indagati sia ..., che R.]; va poi evidenziato che nell'articolata imputazione il pubblico ministero segnala in modo evocativo un ulteriore dato (che non pare assurgere a vera e propria contestazione di una condotta concorsuale, quanto piuttosto la messa in evidenza di un elemento rilevante a fini di giudizio), ovvero che avanti «alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Umbria della Corte dei conti [...] nell'ambito del procedimento 2011/0860 avviato nei confronti di R.» quest'ultimo era «difeso da G.P.»;

L'accordo corruttivo (c.d. *pactum sceleris*) è descritto solo in via implicita nel capo 6) di rubrica, dal quale non emergeva all'inizio del processo in modo inequivoco e diretto se questo avesse coinvolto, oltre evidentemente al privato imprenditore R. (quale ipotizzato corruttore), uno solo o piuttosto entrambi i pubblici ufficiali G. e D.; non era, cioè, inequivocabilmente espresso se fosse o meno contestata una corruzione in atti giudiziari intervenuta tra il magistrato e l'imprenditore, con un ruolo del G. (in ogni caso titolare della qualifica soggettiva di pubblico ufficiale che gli avrebbe consentito, in astratto, di essere individuato quale parte necessaria dell'accordo bilaterale corruttivo) di concorrente eventuale, in ragione dell'attività di intermediazione nella conclusione del patto e del conseguimento delle utilità (ipotesi in astratto certamente configurabile, tenuto conto che i reati di corruzione prevedono la possibilità che l'utilità sia accettata o ricevuta dal pubblico ufficiale corrotto «per sé o per un terzo»); tale aspetto, come si dirà oltre, è stato però chiarito dalle emergenze dibattimentali e dalle interlocuzioni delle parti nel corso dell'istruttoria e della discussione finale;

gli atti costituenti violazione dei doveri d'ufficio o che, comunque, anche laddove conformi ai predetti doveri, costituirebbero attuazione dell'ipotizzato accordo corruttivo sono dettagliati nell'articolata imputazione laddove si ascrive alla imputata D.A., le seguenti condotte:

«... definiva favorevolmente per R. il procedimento penale sopra indicato (richiesta archiviazione in data 6 febbraio 2010), dopo avere personalmente effettuato, in data ..., un atto a sorpresa (ispezione locale presso l'abitazione dell'indagato R.) in realtà concordato con il predetto R., che era stato preavvisato;

... ometteva di provvedere in ordine alla richiesta, avanzata in data ... dal Nucleo Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Perugia, di autorizzazione a fini fiscali degli esiti dell'attività di indagine acquisita nell'ambito del procedimento sopra indicato, non rispondendo in alcun modo alla richiesta, neppure dopo l'archiviazione di tale procedimento;

... avviava, in data ..., nei confronti del luogotenente ... appartenente al Nucleo Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Perugia, che aveva svolto le indagini su R., il procedimento penale 12011/2012, nell'ambito del quale, in data ..., procedeva all'acquisizione della documentazione di tutte le attività di indagine svolte nei confronti di R. dal Nucleo di Polizia Tributaria predetto;

... con la conseguenza che tale organo di polizia giudiziaria non era in grado, anche per l'assenza di autorizzazione da parte della stessa D., di rispondere positivamente alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Umbria della Corte dei conti che, — nell'ambito del procedimento 2011/0860 avviato nei confronti di R., difeso da G.P. —, aveva richiesto, nel ..., al Nucleo di Polizia Tributaria la trasmissione di copia della documentazione delle attività di indagine nei confronti di R.;

... con la ulteriore conseguenza che il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Umbria della Corte dei conti adottava in data ..., provvedimento di archiviazione motivato proprio sulla mancata trasmissione della documentazione predetta; il procedimento penale nei confronti del luogotenente ... veniva definito con richiesta di archiviazione soltanto in data 13 aprile 2015;

... con l'intento di facilitare la favorevole definizione, per il R., del procedimento r.g. 23266/2011 (poi 8017/2013) pendente presso la Procura della Repubblica in Roma per il reato di bancarotta fraudolenta (fallimento ...), nell'ambito del procedimento r.g. 12590/2010 di cui era assegnataria iscritto nei confronti di ... su querela di R. avente ad oggetto condotte niente affatto concernenti la società fallita ..., concordava con il predetto R. e con il suo difensore avv. G.P. la predisposizione di una memoria da parte del coindagato ...; memoria favorevole al R., redatta dallo stesso R. e da G., depositata dal ... all'esito di interrogatorio (appositamente concordato con G. e R.) tenuto in data ...; essendosi presentato P. all'interrogatorio assistito dall'avv. ... incaricato da G. (difensore del querelante R.); con nota 10 ottobre 2012 trasmetteva tale memoria al pubblico ministero di Roma, titolare del procedimento r.g. 23266/2011 (poi 8017/2013), unitamente alla richiesta di archiviazione di cui al procedimento r.g. 1376/2010 sopra indicato; tanto che il pubblico ministero di Roma successivamente procedeva a richiedere l'archiviazione del procedimento limitatamente alla posizione del R. ...».



§ § §

Il Parlamento, a mezzo dell'art. 1, comma 1, lettera *b*) della legge 9 agosto 2024, n. 114 (pubblicata in GU n. 187 del 10 agosto 2024 ed entrata in vigore il 25 agosto 2024), ha abrogato la disposizione di cui all'art. 323 c.p. e, nel contempo, a mezzo dell'art. 1, lettera *e*) legge cit., ha sostituito l'art. 346-*bis* c.p. (traffico di influenze illecite), restringendone fortemente l'ambito applicativo.

L'abrogazione della disposizione di cui all'art. 323 c.p. produce un evidente effetto di *abolitio criminis*, di carattere quasi totale della fattispecie penale dell'abuso d'ufficio; si ritiene il carattere «quasi totale» della *abolitio* tenuto conto della introduzione dell'art. 314-*bis* c.p. (Indebita destinazione di denaro o cose mobili) ad opera del decreto-legge n. 92/2024, entrato in vigore prima dell'abrogazione dell'art. 323 c.p., e del possibile mantenimento di rilevanza penale di alcune condotte tuttora riconducibili *sub* art. 328 c.p.

Quanto agli effetti dell'abrogazione nel caso in esame, non possono aversi dubbi circa la effettiva rilevanza della questione di legittimità costituzionale di cui si intende investire la norma abrogatrice del reato di abuso d'ufficio.

§ § §

Quanto al reato contestato al capo 5) e alla specifica rilevanza della questione di costituzionalità con riguardo a tale delitto si osserva sinteticamente quanto segue.

Come visto, è contestato dal pubblico ministero il reato di abuso d'ufficio «per violazione di legge» sia nella forma «di vantaggio» che «di danno», in concorso tra più soggetti *ex* art. 110 c.p.

Si precisa subito, per sgombrare il campo da possibili dubbi, che il reato di abuso qui contestato — seppur commesso (stando all'imputazione), tramite l'emissione del decreto di sequestro preventivo d'urgenza adottato il ..., e dunque in data antecedente alla entrata in vigore del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120 — non è interessato dalla precedente parziale *abolitio criminis*, intervenuta nel 2020; all'uopo si evidenzia che, come già sopra osservato, sono qui contestate (anche) violazioni di atti aventi forza di legge che non prevedono discrezionalità, essendo in particolare ascritta — quanto al magistrato D.A. — la violazione «degli articoli 7 e 238 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, che prevedono l'avvio delle indagini preliminari per i reati fallimentari solo ove sia presentata richiesta di fallimento, dell'art. 326 del codice penale come descritto nelle imputazioni sub 3 e 4» e — quanto agli ufficiali di PG G.O. e L.C. — la violazione «dell'art. 326 del codice penale come descritto nell'imputazione sub 4».

In ragione di specifici argomenti spesi da talune parti processuali (in particolare, tenuto conto di quanto osservato, in punto di rilevanza della questione di legittimità, dalla difesa dell'imputato L.C. nella memoria depositata all'udienza del 13 settembre 2024 e dalla difesa degli imputati D. e G. nel corso della discussione finale all'udienza del 23 settembre 2024) a sostegno della presunta irrilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte civile, deve osservarsi che ad oggi il reato di cui al capo 5) non è estinto per prescrizione.

Va in questo senso osservato che:

la disciplina di riferimento per il vaglio di (eventuale) intervenuta prescrizione dei reati in contestazione, è costituita dalla normativa previgente rispetto a quella risultante dalle riforme approvate con legge n. 103/2017 e con legge n. 3/2019; ciò, non solo e non tanto per le espresse disposizioni di diritto intertemporale contenute nei citati atti normativi, quanto piuttosto per il principio costituzionale di irretroattività della legge penale sfavorevole (art. 25 della Costituzione), certamente applicabile alla normativa in tema di prescrizione del reato, stante la sua natura penale sostanziale [sul punto, la giurisprudenza costituzionale (a cui si è sempre ispirata anche quella di merito e di legittimità) ha, infatti, chiarito che la disciplina della prescrizione «incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena», sicché «rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione con formula di particolare ampiezza» (*cfr.* Corte costituzionale, sent. n. 115/2018 e, negli stessi termini, sent. n. 324/2008, n. 393/2006 e ordinanza n. 24/2017; da ultimo sent. n. 278/2020)];

ne consegue che, tenuto conto della natura e della qualificazione giuridica (data dal pubblico ministero o comunque riconosciuta dal Tribunale) e della data di consumazione dei fatti contestati (così come indicata nelle diverse imputazioni o comunque per come ricostruita questa sede dibattimentale), non trovano applicazione nel caso di specie l'art. 158, comma 1 del codice penale, così come sostituito dalla legge n. 3/2019 (applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2020), nella parte in cui conferisce rilievo ai fini della determinazione del *dies a quo* della prescrizione alla cessazione della continuazione; né l'art. 161, comma 2 del codice penale, così come interpolato dalla legge n. 103/2017 (applicabile a decorrere dal trentunesimo giorno successivo dalla pubblicazione in GU avvenuta in data 4 luglio 2017) nella



parte in cui prevede quale aumento massimo del termine di prescrizione per effetto degli atti interruttivi la metà del tempo necessario a prescrivere «per i reati di cui agli articoli 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322-bis, limitatamente ai delitti richiamati dal presente comma, e 640-bis»;

nonostante quanto appena detto, i reati in oggetto (compreso quello di cui al capo 5 di rubrica) non sono ad oggi estinti per prescrizione, dovendosi tenere di conto delle seguenti sospensioni per un totale di centocinquantatré giorni:

a) dal 9 marzo 2020 al 30 giugno 2020 (gg. centoquattordici) per sospensione del corso della prescrizione ai sensi dell'art. 83, comma 4, decreto-legge n. 18/2020, in ragione della sospensione totale dell'attività giudiziaria per effetto dell'art. 83, comma 2, decreto-legge n. 18/2020, e ai sensi dell'art. 83, comma 9, decreto-legge cit., per rinvio dell'udienza preliminare originariamente fissata nel c.d. «secondo periodo covid».

Sul punto devono ricostruirsi, a seguito dell'esame degli atti relativi all'udienza preliminare ed in particolare dei decreti emessi dal GUP — sede (da ultimo allegati alla memoria della difesa dell'imputato L. depositata all'udienza del 13 settembre 2024), lo svolgimento del presente procedimento ed i fatti rilevanti:

con decreto emesso in data 4 febbraio 2020 il GUP fissava originariamente l'udienza preliminare in data 4 giugno 2020;

con decreto Presidente Tribunale n. 60/2020 del 30 aprile 2020 (che si allega al fascicolo), il capo dell'ufficio disponeva, ai sensi del comma 7, lettera g), dell'art. 83, decreto-legge n. 18/2020, con specifico riferimento alle attività dell'ufficio GIP/GUP (p. 14) che «tutti gli altri processi [diversi da quelli urgenti in materia cautelare e convalida degli arresti, presi in considerazione immediatamente prima nel decreto, n.d.r.] saranno rinviati d'ufficio a data successiva al 30 giugno 2020»;

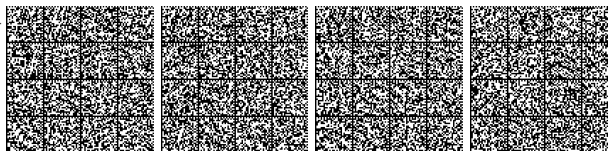
in ossequio a tale decreto presidenziale, il GUP assegnatario del procedimento, con provvedimento in data 1° giugno 2020, differiva d'ufficio l'udienza preliminare (originariamente fissata, come detto, in data 4 giugno 2020, dunque ricadente nel c.d. «secondo periodo covid»), alla data del 5 novembre 2020.

Tutto ciò premesso, appare fuori di dubbio che nel caso di specie vada riconosciuta la sospensione della prescrizione (anche) in data compresa tra l'11 maggio 2020 ed il 30 giugno 2020, proprio in ragione del rinvio d'ufficio dell'udienza preliminare fissata in c.d. «secondo periodo covid» [termine così definitivamente indicato dalla legge n. 70/2020, pubblicata in GU il 29 giugno 2020 ed entrata in vigore in data 30 giugno 2020, che ha per l'appunto riportato il termine di efficacia delle disposizioni emergenziali e dei provvedimenti presidenziali, fissandolo al 30 giugno 2020 anziché al 31 luglio 2020, eliminando una volta per tutte la previsione di cui all'art. 3, comma 1, lettera b-bis), decreto-legge n. 28/2020)]; sospensione prevista dall'art. 83, comma 9, decreto-legge n. 18/2020, che testualmente dispone che «Nei procedimenti penali il corso della prescrizione e i termini di cui agli articoli 303, 308, 309, comma 9, 311, commi 5 e 5-bis, e 324, comma 7, del codice di procedura penale e agli articoli 24, comma 2, e 27, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 rimangono sospesi per il tempo in cui il procedimento è rinviato ai sensi del comma 7, lettera g), e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2020» [l'art. 83, comma 7, lettera g), decreto-legge n. 18/2020, richiamato dall'art. 83, comma 9 succitato, recita: «Per assicurare le finalità di cui al comma 6, i capi degli uffici giudiziari possono adottare le seguenti misure: [...] g) la previsione del rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020 nei procedimenti civili e penali, con le eccezioni indicate al comma 3»].

Non appare poi revocabile in dubbio (verrebbe da dire *a fortiori*) l'applicabilità della sospensione della prescrizione per il c.d. «primo periodo covid» (ricompreso tra il 9 marzo 2020 e l'11 maggio 2020), ai sensi dell'art. 83, comma 4, decreto-legge n. 18/2020 che prevede espressamente che: «Nei procedimenti penali in cui opera la sospensione dei termini ai sensi del comma 2 [ovvero fino all'11 maggio 2020] sono altresì sospesi, per lo stesso periodo, il corso della prescrizione e i termini di cui agli articoli 303 e 308 del codice di procedura penale» (norma ritenuta costituzionalmente legittima; cfr. Corte costituzionale sent. n. 278/2020).

Sul punto vale precisare che nel caso di specie il processo — già pendente alla data del 9 marzo 2020, essendo stato instaurato con la richiesta di rinvio a giudizio datata 15 gennaio 2020 e depositata presso l'ufficio GUP in data 17 gennaio 2020 — beneficia senz'altro del periodo di sospensione della prescrizione di sessantaquattro giorni del c.d. «primo periodo covid», a prescindere dalla fissazione dell'udienza preliminare o dibattimentale nel periodo di sospensione dell'attività giudiziaria, essendo sufficiente (ai fini dell'applicazione del detto periodo di sospensione ex art. 83, comma 4, decreto-legge n. 18/2020, diversamente da quanto previsto dai commi 3-bis e 9 del medesimo art. 83, decreto-legge cit.) la pendenza del processo, con la conseguente inevitabile sospensione di ogni attività giudiziaria espletabile in quella fase.

Ebbene, se è certo che l'udienza preliminare originariamente fissata per la data del 1° giugno 2020 è stata rinviata ai sensi dell'art. 83, commi 7 e 9, decreto-legge n. 18/2020, è altrettanto evidente che nel periodo precedente a tale data, ed in particolare quello ricadente nel c.d. «primo periodo covid», l'attività giudiziaria era stata sospesa, ad esclusione delle urgenze, con conseguente impossibilità per le parti del presente processo di depositare atti, nonché di esercitare i diritti e le facoltà previste dall'ordinamento ed in particolare quelle connesse all'avvenuta fissazione dell'udienza preliminare:



d'altronde la fissazione dell'udienza preliminare per il 4 giugno 2020, già avvenuta il 4 febbraio 2020, implicava e permetteva l'esercizio di diritti quali l'accesso e la visione del fascicolo, la verifica della regolarità delle notifiche, anche e soprattutto in vista della costituzione di parte civile — oltre che, evidentemente, per le scelte processuali degli imputati — che avrebbero potuto essere esercitati anche nel «primo periodo covid», ma impediti dalle misure emergenziali adottate.

Ciò detto, come risulta inequivocabilmente chiarito nella relazione illustrativa al decreto-legge n. 18/2020 e nelle motivazioni della sentenza a Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 5292/2021 (Cass., Sez. U., sentenza n. 5292 del 26 novembre 2020 Ud. (dep. 10 febbraio 2021) Rv. 280432 — 02), la sospensione del processo e della prescrizione di cui all'art. 83, comma 4, per il c.d. «primo periodo covid» si distingueva da quella (peraltro qui pure ricorrente) ex art. 83, comma 9, decreto-legge n. 18/2020 per il c.d. «secondo periodo covid», proprio in ragione della totale paralisi degli uffici giudiziari, ed era quindi slegata dalla fissazione di un'udienza e dalla scadenza di uno specifico termine processuale:

«... 4.2 È, dunque, evidente come i decreti-legge n. 9, n. 11 e n. 18 del 2020 si siano ispirati allo schema già più volte sperimentato dal legislatore, riproponendone nei fondamentali la versione elaborata nell'esperienza legislativa più recente, anche là dove ha dovuto disporre l'inedito congelamento dell'attività giudiziaria sull'intero territorio nazionale e non, come avvenuto in passato, solo su porzioni limitate del medesimo. Già nella versione elaborata nel decreto-legge n. 11 (e poi ripresa dall'art. 83 del decreto-legge n. 18), tale schema ha peraltro subito una ulteriore evoluzione per meglio adattarsi alle peculiarità della nuova ed inedita emergenza. Evoluzione consistita, come si è visto, nell'articolare due distinte ed autonome fasi temporali, all'interno delle quali la sospensione dell'attività giudiziaria è stata modulata in maniera differenziata per intensità e modalità. Non solo, rispetto al preliminare intervento del 2 marzo 2020 (ossia il decreto-legge n. 9) — nel quale al comma 13 dell'art. 1 era stata prevista la sospensione della prescrizione per tutto il tempo in cui, ai sensi del precedente comma 7, veniva disposto il rinvio delle udienze — con i decreti successivi, anche per la sospensione della prescrizione (e non esclusivamente per quella dei termini processuali) è stato in ogni fase assegnato un termine predefinito, destinato ad operare anche nell'eventualità in cui il rinvio dell'udienza abbia maggiore durata. Mentre, però, il decreto-legge n. 11 aveva individuato tale termine nel 31 maggio 2020, a prescindere dal fatto che l'udienza rinviata fosse stata fissata nel primo o nel secondo dei periodi configurati, l'art. 83, comma 9, decreto-legge n. 18 ha, invece, definitivamente ancorato la durata della sospensione al termine finale del periodo nel quale l'udienza era stata originariamente fissata, creando dunque una inscindibile connessione tra sospensione della prescrizione, data di fissazione dell'udienza rinviata e durata degli intervalli temporali normativamente determinati. Il comma 4 dell'art. 83 ha, invece, collegato la sospensione della prescrizione non specificamente al rinvio dell'udienza, ma più in generale a quella dei termini disposta dal precedente comma 2 per il periodo compreso tra il 9 marzo e il 15 aprile 2020 (termine poi prorogato, come si è detto, all'11 maggio 2020) e ciò per l'ovvia ragione che, contrariamente all'ipotesi considerata nel comma 9, il primo dei due periodi configurati dal legislatore ha inteso imporre, tendenzialmente, la totale paralisi di ogni attività processuale, a prescindere dal fatto che la stessa comporti o meno la celebrazione di una udienza, come peraltro precisato nella Relazione illustrativa al decreto-legge» [così, parte motiva della sentenza delle Sezioni Unite, punto 4.2., p. 9, in merito illuminante].

Le conclusioni appena tratte — è il caso di precisarlo — non sono in alcun modo contraddette dalla successiva giurisprudenza di legittimità che in effetti ha negato l'applicabilità della sospensione della prescrizione in c.d. «primo periodo covid» ex articoli 83, commi 2 e 4, decreto-legge n. 18/2020, ma in un caso isolato, completamente diverso da quello in esame, per cui, non solo non operava la sospensione per il c.d. «secondo periodo covid», ma non era neanche in astratto ipotizzabile l'espletamento di alcuna attività giudiziaria (cfr. Cass., sez. 5, sentenza n. 2647 del 29 settembre 2021 dep. il 24 gennaio 2022 che ha preso in esame il caso di giudizio di appello con deposito della sentenza di primo grado e dell'atto di impugnazione, entrambi avvenuti due anni prima della emergenza pandemica, e con fissazione dell'udienza avanti alla Corte territoriale con decreto emesso in data successiva alla conclusione del c.d. «primo periodo covid»);

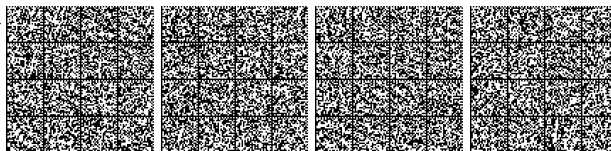
b) dall'udienza del 27 gennaio 2022 alla successiva udienza del 24 febbraio 2022 (gg. ventotto) per impedimento ex art. 159, comma 1, n. 3 del codice penale dell'imputata D. e dell'avv. Mario Incardona, difensore di R.V.;

c) dall'udienza del 24 novembre 2023 alla successiva udienza del 5 dicembre 2023 (gg. undici) per impedimento ex art. 159, comma 1, n. 3 del codice penale dell'avv. Donati, difensore dell'imputato L., per concomitante impegno professionale.

Ebbene, il Tribunale, all'esito della lunga istruttoria svolta, è chiamato ad applicare l'art. 323 del codice penale per la decisione di merito sulla responsabilità degli imputati.

La depenalizzazione ex art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114, incide nel presente giudizio e la sollevata questione di legittimità costituzionale è, quindi, certamente rilevante atteso che:

a) la depenalizzazione preclude in radice la pronuncia di una eventuale sentenza di condanna e quindi l'applicazione delle sanzioni penali ex articoli 533 e 535 del codice di procedura penale ed il vaglio delle richieste risarcitorie avanzate dalle parti civili ex art. 538 del codice di procedura penale, quanto dipendenti da un accertamento di colpevolezza in ordine ad un fatto previsto dalla legge come reato;



b) correlativamente rispetto a quanto osservato al precedente punto a), la eventuale pronuncia di incostituzionalità della disposizione abrogatrice della fattispecie consentirebbe, in ipotesi di ritenuta sussistenza di responsabilità penale, di pervenire a condanna o, nel caso opposto, di giungere ad assoluzione per cause diverse dalla *abolitio criminis* e, dunque, con formula diversa da «perché il fatto non è previsto dalla legge come reato»;

c) la depenalizzazione ex art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114, inciderebbe (è il caso di precisarlo, tenuto conto di quanto osservato dalla difesa dell'imputato L.C. nella memoria depositata all'udienza del 13 settembre 2024 e dalla difesa degli imputati D. e G. nel corso della discussione finale) anche laddove il reato contestato al capo 5) fosse già estinto per intervenuta prescrizione; ciò, tenuto conto che questo collegio sarebbe oggi tenuto a pronunciare necessariamente sentenza di assoluzione «perché il fatto non è previsto dalla legge come reato» ex articoli 129, comma 2, e 530, comma 1 del codice di procedura penale, prevalendo la suddetta causa assolutoria sulla improcedibilità per estinzione del reato per intervenuta prescrizione, stante il carattere di assoluta evidenza della *abolitio criminis*;

d) correlativamente rispetto a quanto osservato al precedente punto c), in caso di già maturata prescrizione, la eventuale pronuncia di incostituzionalità della disposizione abrogatrice della fattispecie schiuderebbe, invece, diverse alternative, atteso che, in ipotesi di difetto evidente della sussistenza del fatto o della sua commissione da parte dell'imputato o che il fatto costituisca reato, il Tribunale potrebbe pervenire ad assoluzione ex artt. 129, comma 2 e 530, comma 1 del codice di procedura penale con formule ampiamente liberatorie (che però presuppongono la incriminazione da parte dell'ordinamento del fatto come illecito penale); mentre, in caso di ritenuta sussistenza di prova di responsabilità penale o, comunque, di dubbio ex art. 530, comma 2 del codice di procedura penale il Tribunale sarebbe tenuto, anche ad istruttoria conclusa, a pronunciare sentenza di non doversi procedere ex articoli 129, comma 1, e 531 del codice di procedura penale [sul punto si veda la consolidata giurisprudenza, secondo cui la sentenza di proscioglimento per prescrizione prevale rispetto alla sentenza di assoluzione anche nel caso in cui la prova del fatto e della responsabilità dell'imputato sia contraddittoria o insufficiente, dovendo il giudice, di contro, assolvere nel merito solo qualora le ragioni militanti in favore di una sentenza ampiamente liberatoria emergano ex actis ed ictu oculi (cfr., ex multis, Sez. 2, sentenza n. 38049 del 18 luglio 2014 — Rv. 260586; Cass., Sez. U, sentenza n. 35490 del 28 maggio 2009 — Rv. 244274), con il carattere dell'evidenza, ovvero per usare le parole della Cassazione «soltanto nel caso in cui sia rilevabile, con una mera attività ricognitiva, l'assoluta assenza della prova di colpevolezza a carico dell'imputato ovvero la prova positiva della sua innocenza» (Cass., Sez. 6, sentenza n. 10284 del 22 gennaio 2014 — Rv. 259445 — 01); principio ribadito dalla Suprema Corte anche quando il rilievo della intervenuta prescrizione avvenga all'esito del giudizio dibattimentale con sentenza n. 53354 del 21 novembre 2018 — Rv. 274497 — 01 che nella parte motiva punti 1.2-1.4. richiama la giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale ordd. n. 300 del 17 giugno 1991 e n. 362 dell'11 luglio 1991) e di legittimità anche a Sezioni Unite (Cass., Sez. U, n. 17179 del 27 febbraio 2002, Conti D, Rv. 22140301; Cass., Sez. U, n. 35490 del 28 maggio 2009, (dep. 15 settembre 2009) ..., Rv. 244275 — 01) escludendo che tale soluzione pregiudichi in alcun modo i diritti dell'imputato o contrasti con valori di rango costituzionale o con il principio del *favor rei*];

e) tenuto conto di quanto sin qui osservato, va ricordato — in ordine al giudizio di rilevanza della questione di legittimità nel processo pendente avanti al giudice comune per l'impatto spiegato dalla pronuncia di incostituzionalità sulla diversa formula di proscioglimento in concreto adottabile — che la Corte costituzionale, con sentenza n. 28/2010, ha ribadito il principio, invero già precedentemente enunciato, secondo cui «l'eventuale accoglimento delle questioni relative a norme più favorevoli “verrebbe ad incidere sulle formule di proscioglimento o, quanto meno, sui dispositivi delle sentenze penali”»; peraltro, “la pronuncia della Corte non potrebbe non riflettersi sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la *ratio* decidendi: poiché in tal caso ne risulterebbe alterato [...] il fondamento normativo della decisione, pur fermi restando i pratici effetti di essa” (sentenza n. 148 del 1983)».

§ § §

Quanto al reato contestato al capo 6) e alla specifica rilevanza della questione di costituzionalità con riguardo a tale delitto si osserva sinteticamente quanto segue.

Per comprendere la rilevanza dell'abrogazione dell'art. 323 del codice penale con riferimento al reato di cui al capo 6) deve riprendersi e svilupparsi quanto già sopra evidenziato in ordine alla specifica formulazione della contestazione e poi darsi brevemente conto degli esiti dell'istruttoria.

Ebbene, come hanno messo in evidenza le difese nel corso della discussione, il contestato accordo corruttivo (c.d. *pactum sceleris*) era descritto solo in via implicita nella imputazione sub 6), dal quale non emergeva all'inizio del processo in modo inequivoco e diretto se questo avesse in ipotesi coinvolto, oltre (evidentemente) il privato imprenditore R. (quale ipotizzato corruttore), uno solo o piuttosto entrambi i pubblici ufficiali G. e D.; non era del tutto chiaro cioè: a) se fosse contestata



una corruzione in atti giudiziari con accordo intervenuto tra il magistrato e l'imprenditore, con un ruolo del G. di concorrente eventuale, in ragione dell'attività di intermediazione nella conclusione del patto e del conseguimento delle utilità (ipotesi in astratto certamente configurabile, tenuto conto che i reati di corruzione prevedono la possibilità che l'utilità sia accettata o ricevuta dal pubblico ufficiale corrotto anche «per un terzo»); b) ovvero, se fosse contestato un accordo tra l'imprenditore ed il solo G. (si badi bene, titolare, quale appartenente all'Arma dei carabinieri, della qualifica soggettiva di pubblico ufficiale, che gli avrebbe consentito in astratto di essere individuato quale parte necessaria dell'accordo bilaterale corruttivo, dovendosi all'uopo ricordare che la fattispecie in contestazione *ex art. 319-ter* del codice penale non è un reato proprio dei magistrati), a cui era poi seguito il compimento degli atti costituenti violazione dei doveri d'ufficio contestati alla imputata D.A.

Le difese degli imputati coinvolti hanno poi sostenuto, sempre nell'ambito della discussione finale, l'assenza di una correlazione funzionale tra lo svolgimento delle funzioni pubbliche e le utilità, riconducendo la dazione delle stesse ad un solido e risalente rapporto di amicizia e di frequentazione (anche familiare) tra R. e G.; in questo senso, le stesse difese hanno contestato l'ammontare delle utilità ricevute dal pubblico ufficiale, che sarebbe stato erroneamente quantificato nell'imputazione in oltre 100 mila euro, ma che all'esito dell'istruttoria andrebbe individuato in un valore tra i 10 e i 20 mila euro, dunque assolutamente compatibile rispetto ad un aiuto amicale del tutto scollegato rispetto all'esercizio di funzioni pubbliche; inoltre, le stesse difese hanno messo in evidenza la netta cesura temporale (di alcuni anni) tra la stipula del presunto accordo ed il compimento dei primi atti asseritamente contrari ai doveri d'ufficio (anni ...) e il successivo riconoscimento delle utilità (...), circostanza che deporrebbe per l'assenza di una corrispettività.

Ritiene il Tribunale che all'esito della lunga istruttoria svolta — se è da escludersi in radice il conseguimento di alcuna utilità da parte del magistrato (circostanza d'altronde nemmeno contestata dal pubblico ministero) — non possono dirsi emersi con certezza elementi a sostegno di un accordo tra D. e R. che prevedesse una remunerazione del G., né comunque in ordine alla conoscenza da parte dell'imputata D. delle utilità riconosciute dal R. al G.

È altresì da escludersi pacificamente, sulla base dell'istruttoria svolta, il compimento da parte del G. di atti propri della funzione svolta (di agente di polizia giudiziaria) nell'ambito dei procedimenti penali coinvolgenti a vario titolo il R. e condotti dalla dott.ssa D., specificati nell'imputazione.

Ponendosi in questa ottica, è, dunque, assolutamente concreta l'ipotesi di riqualificazione giuridica favorevole *ex art. 521* del codice di procedura penale del fatto di cui al capo 6) in abuso d'ufficio, essendo contestato, in fatto, nella articolata imputazione, e sostenibile, sulla base del compendio probatorio disponibile, il compimento da parte del pubblico ufficiale (ovvero il magistrato) di atti d'ufficio in ipotizzata violazione di legge, in relazione a profili non connotati da discrezionalità (quanto meno laddove si contesta la violazione del segreto d'ufficio per avere la D. «personalmente effettuato, in data ..., un atto a sorpresa (ispezione locale presso l'abitazione dell'indagato R.) in realtà concordato con il predetto R., che era stato preavvisato»), favorevoli al privato imprenditore, ma non connessi e correlati al mercimonio della pubblica funzione quanto piuttosto, eventualmente, al rapporto di amicizia esistente tra R. e G. (da un lato) e alla «duratura relazione personale» che avrebbe legato il G. e la D. (dall'altro) [evidentemente, la verifica della tenuta di una simile ipotesi ricostruttiva in prospettiva di condanna è riservata alla celebrazione della Camera di consiglio, una volta che si sia svolto l'incidente di costituzionalità].

Ciò detto, possono richiamarsi tutte le osservazioni già sopra svolte con riferimento alla rilevanza della questione di legittimità in relazione al capo 5) della rubrica, in punto di incidenza della eventuale sentenza di accoglimento della questione di legittimità costituzionale, anche in caso di già maturata prescrizione del reato.

II. Ammissibilità della questione di legittimità costituzionale

Occorre ora affrontare un tema, ben noto al Tribunale ed oggetto di specifiche argomentazioni delle parti, che incide sull'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Si tratta, come è intuibile, della possibilità per la Corte costituzionale, in ipotesi di ritenuta fondatezza delle questioni sollevate per violazione dei parametri di costituzionalità che si andranno oltre ad individuare, di pronunciare una sentenza in materia penale sostanziale (in particolare dichiarativa dell'incostituzionalità di una norma che ha prodotto una *abolitio criminis*) con effetti *in malam partem* ed in particolare di riviviscenza di una fattispecie espunta dall'ordinamento per espressa scelta del legislatore.

Il tema, certamente complesso e delicato, involge sia la riserva assoluta di legge (art. 25 della Costituzione) — che affida all'atto normativo di rango primario e, quindi, al legislatore, la decisione del se incriminare come illecito penale o meno un determinato fatto o condotta — sia il rapporto tra le fonti, che impone il necessario rispetto della Costituzione (le sue disposizioni ed i suoi principi) da parte del legislatore ordinario e, quindi, in definitiva il ruolo del giudice delle leggi.

La questione, come noto, è stata affrontata in diverse sentenze della Corte costituzionale, anche con riferimento alla *abolitio criminis* della fattispecie di abuso d'ufficio (allora solo parziale) conseguente alle riforme approvate con legge n. 234/1997 e con decreto-legge n. 76/2020 (convertito in legge n. 120/2020) — nella sentenza n. 447/1998 e nella recente pronuncia n. 8/2022 del 25 novembre 2021-18 gennaio 2022.



In particolare, nella sentenza da ultimo citata n. 8/2022 (§ 7.), la Corte riprende la distinzione tra norme penali di favore e norme penali favorevoli, già affrontata e chiarita dalla sentenza n. 394 del 2006 (in senso conforme, tra le altre, sentenza n. 155 del 2019, n. 57 del 2009 e n. 324 del 2008; ordinanza n. 413 del 2008) e chiarisce che «per norme penali di favore debbono intendersi quelle che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni compresenti nell'ordinamento. [...] La qualificazione come norma penale di favore non può essere fatta, di contro, discendere, come nel caso di specie, dal raffronto tra una norma vigente e una norma anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell'area di rilevanza penale».

La distinzione conduce a diverse conclusioni in punto di ammissibilità *ex art. 25* della Costituzione di una sentenza dichiarativa di illegittimità costituzionale atteso che l'effetto *in malam partem*, conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme penali di favore, «non vulnera la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione, rappresentando una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di ingiustificata disciplina derogatoria»; mentre laddove sia censurata sul piano della legittimità costituzionale una norma penale favorevole (categoria in cui di regola si iscrive una disposizione abolitiva — in misura totale o parziale — di una fattispecie incriminatrice) «la richiesta di sindacato *in malam partem* non mira a far riespandere una norma tuttora presente nell'ordinamento, ma a ripristinare la norma abrogata, espressiva di una scelta di criminalizzazione non più attuale: operazione preclusa alla Corte (sulla inammissibilità delle questioni volte a conseguire il ripristino di norme incriminatrici abrogate o di discipline penali sfavorevoli, *ex plurimis*, sentenze n. 37 del 2019, n. 57 del 2009 e n. 324 del 2008; ordinanze n. 282 del 2019, n. 413 del 2008 e n. 175 del 2001)».

Va precisato, però, — e si tratta di un aspetto di rilievo nel caso di specie, venendo sollevata, come si dirà oltre, questione di legittimità per possibile violazione degli articoli 11 e 117, comma 1 della Costituzione che la preclusione *ex art. 25* della Costituzione di sentenza costituzionale con effetti penali *in malam partem*, per costante giurisprudenza costituzionale (come chiarito dalla stessa sentenza Corte costituzionale n. 8/2022 e più diffusamente Corte costituzionale, n. 236 del 2018, n. 143/2018 e n. 37/2019), ammette delle deroghe/eccezioni; deroghe che non si esauriscono nelle ipotesi di violazione delle norme sulla produzione o sulla competenza legislativa e al caso delle norme penali di favore, ma tra le quali va annoverata anche la «contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, comma 1 della Costituzione».

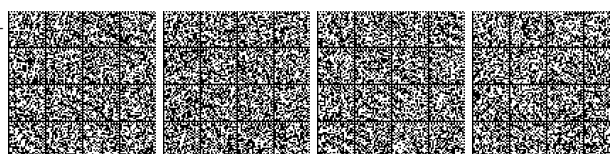
In particolare, nella sentenza n. 37/2019, la Corte passa in rassegna le diverse ipotesi nelle quali sarebbe possibile un suo intervento in materia penale sostanziale *in malam partem*:

«Anzitutto, può venire in considerazione la necessità di evitare la creazione di “zone franche” immuni dal controllo di legittimità costituzionale, laddove il legislatore introduca, in violazione del principio di eguaglianza, norme penali di favore, che sottraggano irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme — altrettanto irragionevolmente — un trattamento sanzionatorio più favorevole (sentenza n. 394 del 2006).

Un controllo di legittimità con potenziali effetti *in malam partem* deve altresì ritenersi ammissibile quando a essere censurato è lo scorretto esercizio del potere legislativo: da parte dei consigli regionali, ai quali non spetta neutralizzare le scelte di criminalizzazione compiute dal legislatore nazionale (sentenza n. 46 del 2014, e ulteriori precedenti ivi citati); da parte del Governo, che abbia abrogato mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega (sentenza n. 5 del 2014); ovvero anche da parte dello stesso Parlamento, che non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014). In tali ipotesi, qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una norma incriminatrice preesistente (come nel caso deciso dalla sentenza n. 5 del 2014), la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti mai (validamente) abrogata.

Un effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria in materia penale conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale è stato, altresì, ritenuto ammissibile allorché esso si configuri come “mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale”, derivante “dall'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale” (sentenza n. 236 del 2018).

Un controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti *in malam partem* può, infine, risultare ammissibile ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 28 del 2010; nonché sentenza n. 32 del 2014, ove l'effetto di ripristino della vigenza delle disposizioni penali illegittimamente sostituite in sede di conversione di un decreto-legge, con effetti in parte peggiorativi rispetto alla disciplina dichiarata illegittima, fu motivato anche con riferimento alla necessità di non lasciare impunte «alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione»...).



Nella precedente sentenza n. 28/2010 la Corte aveva già affermato che «la retroattività della legge più favorevole non esclude l'assoggettamento di tutte le norme giuridiche di rango primario allo scrutinio di legittimità costituzionale: "Altro [...] è la garanzia che i principi del diritto penale-costituzionale possono offrire agli imputati, circoscrivendo l'efficacia spettante alle dichiarazioni d'illegittimità delle norme penali di favore; altro è il sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno delle quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile" (sentenza n. 148 del 1983 e sul punto, sostanzialmente nello stesso senso, sentenza n. 394 del 2006).

Nel caso di specie, se si stabilisse che il possibile effetto in *malam partem* della sentenza di questa Corte inibisce la verifica di conformità delle norme legislative interne rispetto alle norme comunitarie — che sono cogenti e sovraordinate alle leggi ordinarie nell'ordinamento italiano per il tramite degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione — non si arriverebbe soltanto alla conclusione del carattere non autoapplicativo delle direttive comunitarie sui rifiuti, ma si toglierebbe a queste ultime ogni efficacia vincolante per il legislatore italiano, come effetto del semplice susseguirsi di norme interne diverse, che diverrebbero insindacabili a seguito della previsione, da parte del medesimo legislatore italiano, di sanzioni penali.

La responsabilità penale, che la legge italiana prevede per l'inosservanza delle fattispecie penali connesse alle direttive comunitarie, per dare alle stesse maggior forza, diverrebbe paradossalmente una barriera insuperabile per l'accertamento della loro violazione.

Per superare il paradosso sopra segnalato, occorre quindi distinguere tra controllo di legittimità costituzionale, che non può soffrire limitazioni, se ritualmente attivato secondo le norme vigenti, ed effetti delle sentenze di accoglimento nel processo principale, che devono essere valutati dal giudice rimettente secondo i principi generali che reggono la successione nel tempo delle leggi penali.

Questa Corte ha già chiarito che l'eventuale accoglimento delle questioni relative a norme più favorevoli «verrebbe ad incidere sulle formule di proscioglimento o, quanto meno, sui dispositivi delle sentenze penali»; peraltro, «la pronuncia della Corte non potrebbe non riflettersi sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la ratio *decidendi*: poiché in tal caso ne risulterebbe alterato [...] il fondamento normativo della decisione, pur fermi restando i pratici effetti di essa» (sentenza n. 148 del 1983).

Occorre precisare inoltre che, nel caso di specie, il giudice rimettente ha posto un problema di conformità di una norma legislativa italiana ad una direttiva comunitaria, evocando i parametri di cui agli articoli 11 e 117 della Costituzione, senza denunciare, né nel dispositivo né nella motivazione dell'atto introduttivo del presente giudizio, la violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza intrinseca delle leggi. Ciò esclude che la questione oggi all'esame di questa Corte comprenda la problematica delle norme penali di favore, quale affrontata dalla sentenza n. 394 del 2006.

Infine va ricordato che, posti i principi di cui all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 25, secondo comma, della Costituzione ed all'art. 2, quarto comma, del codice penale, la valutazione del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento non è compito di questa Corte, in quanto la stessa spetta al giudice del processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità».

Principi che sono ribaditi anche nella successiva sentenza n. 40/2019, laddove la Corte osserva che «non trova riscontro nella giurisprudenza costituzionale l'assunto da cui muove il giudice rimettente per cui la riserva di legge di cui all'art. 25 della Costituzione precluderebbe in radice a questa Corte la possibilità di intervenire in materia penale con effetti meno favorevoli. Invero, la giurisprudenza di questa Corte, ribadita anche recentemente (sentenze n. 236 del 2018 e n. 143 del 2018), ammette in particolari situazioni interventi con possibili effetti in *malam partem* in materia penale (sentenze n. 32 e n. 5 del 2014, n. 28 del 2010, n. 394 del 2006), restando semmai da verificare l'ampiezza e i limiti dell'ammissibilità di tali interventi nei singoli casi. Certamente il principio della riserva di legge di cui all'art. 25 della Costituzione rimette al legislatore «la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare» (sentenza n. 5 del 2014), ma non esclude che questa Corte possa assumere decisioni il cui effetto in *malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti, ma dalla semplice rimozione di disposizioni costituzionalmente illegittime. In tal caso, l'effetto in *malam partem* è ammissibile in quanto esso è una mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma costituzionalmente illegittima, la cui caducazione determina l'automatica riespansione di altra norma dettata dallo stesso legislatore (sentenza n. 236 del 2018)»; sentenza, quella ora in esame n. 40/2019, nella quale la Corte — richiamando la pronuncia n. 32 del 2014 — chiarisce la possibilità di declaratoria di incostituzionalità con effetti in *malam partem* laddove la pronuncia della Consulta si limiti «a rimuovere dall'ordinamento le disposizioni costituzionalmente illegittime sottoposte al suo esame, nello svolgimento del compito assegnatole dall'art. 134 della Costituzione» e la disciplina applicabile sia «il frutto di precedenti scelte del legislatore che sono tornate ad avere applicazione dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale».



Non parrebbe revocabile in dubbio, quindi, la possibilità per la Corte costituzionale di intervenire con sentenza *in malam partem* (*rectius*, l'ammissibilità della relativa questione) laddove la disposizione penale favorevole sospettata di illegittimità costituzionale si ponga in contrasto — come nel caso di specie — con il parametro costituzionale di cui agli articoli 11 e 117 della Costituzione.

Si rimette alla Corte costituzionale la valutazione circa la possibilità o meno di individuare una ulteriore eccezionale ipotesi di suo intervento in materia penale sostanziale *in malam partem*, in caso di violazione di ulteriori e diversi parametri costituzionali, laddove le violazioni della Carta fondamentale abbiano un effetto grave e sistemico, come quelli che il Tribunale sommessamente evidenzia nella parte della presente ordinanza dedicata allo scrutinio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

III. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

Onde comprendere appieno le ragioni processuali e giuridico-costituzionali che hanno portato il Tribunale all'adozione della presente ordinanza — in parte già sopra accennate — e nel contempo perimetrare il vaglio affidato a questo collegio, va doverosamente premesso che sul giudice comune grava un vero e proprio obbligo di sollevazione delle questioni di legittimità costituzionale in caso di serio dubbio di conformità delle disposizioni di legge o degli atti aventi forza di legge rispetto alle disposizioni e ai principi contenuti nella Carta fondamentale.

Spetta, infatti, alla Corte costituzionale, quale Giudice delle leggi, valutare la fondatezza o meno delle questioni di legittimità, dovendosi limitare il giudice *a quo* a prendere atto (oltre che della rilevanza nel giudizio, di cui si è già detto) della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità poste dalle parti o rilevabili d'ufficio.

Il deciso *favor* dell'ordinamento giuridico-costituzionale in ordine alla sollevazione della questione di costituzionalità in caso di possibile (ovvero dubbio, purché serio) contrasto della normativa di *rango* primario con la Carta fondamentale emerge chiaramente — non solo dall'art. 1, comma 1, legge costituzionale n. 1/1948, che prevede l'obbligo di remissione della questione («è rimessa») quando questa «non sia ritenuta dal giudice manifestamente infondata» e dall'art. 23, legge n. 87/1953 che, dal canto suo, contempla il potere/dovere di sollevare questione di legittimità «qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale e non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata» — ma è indirettamente affermato anche dall'art. 24, legge n. 87/1953 laddove prevede che «l'ordinanza che respinga l'eccezione di illegittimità costituzionale per manifesta irrilevanza o infondatezza, deve essere adeguatamente motivata».

A ben vedere, inoltre, il *favor* dell'ordinamento in merito alla remissione delle questioni di legittimità da parte del giudice comune è dovuto all'assetto del controllo di costituzionalità, di tipo accentrato, e rimesso ad un organo, la Corte costituzionale, che notoriamente non può svolgere d'ufficio lo scrutinio di legittimità costituzionale, ma di regola è investito di tale compito a seguito di remissione da parte del giudice comune che rilevi incidentalmente una questione nel corso di un giudizio pendente avanti a sé.

Tale potere-dovere gravante sul giudice comune è sentito massimamente dal Tribunale, considerata la particolare gravità e delicatezza della vicenda sottoposta al vaglio di questa autorità giudiziaria e vieppiù tenuto conto che il principale soggetto danneggiato e costituito parte civile ha espressamente sollecitato il collegio, attraverso istanza/memoria scritta depositata all'udienza di discussione del 9 settembre 2024, a rimettere la questione di legittimità costituzionale alla Consulta.

Ciò premesso, come si avrà modo di vedere, i dubbi di legittimità costituzionale, per possibile contrasto dell'art. 1, lettera *b*), legge 9 agosto 2024, n. 114 con la Costituzione repubblicana (non solo in relazione agli articoli 11 e 117 della Costituzione), connessi all'effetto di *abolitio criminis* (quasi totale), conseguenti all'abrogazione *tout court* della fattispecie «di chiusura» del sistema repressivo dei reati contro la pubblica amministrazione, rappresentata per l'appunto dall'abuso d'ufficio *ex* art. 323 del codice penale, sono tutt'altro che manifestamente infondati; soprattutto se si considera la contestuale e decisa contrazione dell'ambito applicativo della fattispecie del traffico di influenze illecite, *ex* art. 346-*bis* del codice penale, di cui si fatica ad individuare oggi un concreto spazio applicativo.

Nella individuazione dei parametri di costituzionalità possibilmente violati e nella valutazione del requisito/condizione della non manifesta infondatezza si procederà muovendo dal possibile contrasto con gli articoli 11 e 117, comma 1 della Costituzione, in quanto oggetto di apposita istanza/eccezione del difensore di una delle parti civili, per poi passare ad illustrare alcune valutazioni officiose di questo collegio giudicante riguardanti un diverso parametro costituzionale.

1. La violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione

Il patrono della parte civile ha sottoposto al collegio una questione di legittimità costituzionale in ordine alla intervenuta abrogazione dell'art. 323 del codice penale a mezzo dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge 9 agosto 2024, n. 114 per violazione degli articoli 11 e 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 19 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (cd. Convenzione di Merida) e all'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.



Nella propria memoria/istanza la parte civile — all'esito di una ampia disamina delle disposizioni contenute nella Convenzione di Merida, lette alla luce delle indicazioni della «Guida Legislativa per la Implementazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione», che costituisce ad avviso dell'istante uno strumento ermeneutico essenziale, ai fini di una corretta esegesi del Trattato del 2003 — nonché del principio di buona fede e di tutti i criteri ermeneutici fissati dall'art 31 della Convenzione di Vienna per l'interpretazione dei trattati — argomenta come di seguito esposto:

«[...] le previsioni convenzionali, costruite intorno alla formula *«Each State Party shall consider adopting»*, lungi dal delineare una mera raccomandazione internazionale, per la verità, gravano il singolo Stato aderente di un vero e proprio obbligo internazionale, imponendogli di valutare concretamente la possibilità di implementare una determinata figura di reato nel proprio sistema penale. Se è in altre parole corretto sostenere che le previsioni in commento hanno un grado di vincolatività minore rispetto alle prescrizioni, compendiate intorno alla diversa formula *«Each State Party shall adopt»* — le sole suscettive di dar luogo ad un vero e proprio obbligo di criminalizzazione, è però sbagliato sostenere che queste stesse disposizioni non siano impegnative per i Paesi contraenti. Le sole previsioni convenzionali, inidonee ad originare alcun tipo di obbligo per le Parti aderenti, sono infatti quelle che si fondano sul diverso sintagma *«Each State Party may adopt»* (v., a titolo esemplificativo, l'art. 27, par. 2 e 3 della Convenzione di Merida)».

La stessa difesa di parte civile mette in evidenza, inoltre, che:

«[...] il cuore del problema, che non sembra essere stato minimamente sfiorato dagli uffici tecnici del Ministero, si sostanzia nella pre-esistenza del modello penale di riferimento, alla ratifica della Convenzione di Merida. Aspetto quest'ultimo gravido di rilevanti, anzi dirimenti, conseguenze giuridiche. L'art. 31, par. I della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati è chiaro, nello stabilire che «Un trattato deve essere interpretato in buona fede, in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo — *rectius*, dei suoi spiriti». L'obiettivo dichiarato della Convenzione di Merida, per quanto emerge dal suo stesso tenore letterale, è quello di combattere la corruzione in tutte le sue possibili declinazioni (in proposito, v. il punto 6 delle Guida legislativa per l'implementazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione), e quindi pure nella forma dell'abuso d'ufficio (a fini meramente interpretativi, valga segnalare che, anche la proposta di direttiva UE contro la corruzione qualifica esplicitamente l'abuso in atti d'ufficio come una declinazione dell'unitario fenomeno correttivo — al riguardo v. il punto 2 della proposta di direttiva in oggetto, rubricata «Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità», fg. 6; oltretutto l'art. 11 di cui alla proposta di direttiva in commento, fg. 36).

All'esito di un opportuno processo ermeneutico, teleologicamente orientato alla stregua dell'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, l'art. 19 della Convenzione di Merida deve allora essere interpretato nel senso che:

gli Stati aderenti, che non conoscevano il reato d'abuso d'ufficio alla data di ratifica del Trattato, sono tenuti a considerare concretamente la possibilità di adottarlo;

gli altri Stati aderenti, che a quella data già lo annoveravano nel proprio sistema penale, sono invece obbligati a mantenerlo in vita.

In altri termini, l'art. 19, per la tipologia di attori statuali, fonda una posizione di obbligo, ricostruibile in questi termini «se il tuo sistema legale non conosce il reato d'abuso d'ufficio, sei tenuto a considerare di introdurlo, o meglio sei tenuto, nei limiti del possibile, ad attivarti per adottarlo, pur non essendo obbligato ad implementarlo»; per il secondo gruppo di Paesi, come l'Italia, a ben vedere, origina un vero e proprio obbligo internazionale di *stand still* — cioè l'obbligo internazionale di mantenere le cose, così come sono — la cui struttura va riassunta in questi termini: «se il tuo sistema legale già conosce il reato d'abuso d'ufficio, devi mantenere in vigore tale figura delittuosa».

D'altra parte, diversamente opinando, si giungerebbe all'assurdo per il quale il dovere internazionale di considerare di introdurre una figura di reato, per combattere ogni forma di corruzione, verrebbe a essere interpretato come una mera raccomandazione a tenere un comportamento assolutamente discrezionale, a fronte della quale il legislatore nazionale sarebbe libero di prendersi la licenza — come accaduto — di poter smantellare il proprio arsenale contro il multiforme fenomeno corruttivo, che proprio la Convenzione di Merida è preordinata a fronteggiare».

Sulla base di tali premesse la parte civile istante conclude come di seguito:

«Lede dunque il buon senso e la logica, ed insieme il diritto internazionale, l'avere asserito, come è stato sinora asserito da fonti governative e parlamentari, che l'obbligo di considerare la necessità di avvalersi del reato d'abuso d'ufficio per combattere la corruzione sarebbe ottemperato, con la sua cancellazione dall'ordinamento. La Convenzione di Merida, insomma, obbligando gli Stati aderenti che non lo prevedevano a valutare la necessità di implementare il reato d'abuso d'ufficio, ha pure obbligato gli Stati aderenti che già lo annoveravano a non riconsiderare la sua esistenza nei rispettivi ordinamenti nazionali.

In definitiva, alla luce dei plurimi rilievi critici sino ad ora mossi, la norma abrogativa dell'abuso d'ufficio, e cioè l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge agosto 2024, n. 114, deve ritenersi incostituzionale, perché lesiva degli articoli 11 e 117 della Costituzione, in relazione agli articoli 19 della Convenzione di Merida e 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati».



§ § §

Il Tribunale ritiene la questione posta tutt'altro che manifestamente infondata.

Valgano, a tal fine, le considerazioni giuridiche che seguono.

La Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (cd. Convenzione di Merida) adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, come noto, è stata oggetto di ratifica ed esecuzione in Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116.

È un dato pacifico che la Convenzione di Merida costituisca un vero e proprio trattato internazionale di natura multilaterale (d'altronde nel linguaggio internazionalistico, come noto, i termini trattato, accordo, patto e convenzione, sono utilizzati indistintamente) e in quanto tale fonte del diritto internazionale particolare, di natura volontaria, vincolante per gli Stati contraenti e che trova il fondamento della sua obbligatorietà nella ben nota norma consuetudinaria cogente *pacta sunt servanda* (principio peraltro espresso nella Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, all'art. 26).

Nell'ambito del titolo terzo e delle misure penali, la Convenzione ha posto in capo agli Stati firmatari l'obbligo di conferire carattere penale a una varietà di infrazioni correlate ad atti di corruzione, qualora esse non siano già nel diritto interno definite come infrazioni penali.

Una specifica caratteristica della Convenzione di Merida è l'ampliamento del relativo campo di applicazione: essa non prende in considerazione solamente forme per così dire «tradizionali» o «classiche» di corruzione, ma anche violazioni «spia», sintomatiche o agevolatrici della corruzione stessa. Ciò, del resto, si evince dalla *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption* considerato, a buon ragione, documento di «interpretazione autentica» della Convenzione stessa, in considerazione del suo contenuto, della finalità e del fatto che promana dalle stesse Nazioni Unite (*Drugs and Crime Office*). Tale documento, ovvero la *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption*, nella versione consolidata al 2012, al punto 6 (p. 2) prevede espressamente che «*The Convention goes on to require the State parties to introduce criminal and other offences to cover a wide range of acts of corruption, to the extent these are not already defined as such under domestic law. The criminalization of some acts is mandatory under the Convention, which also requires that State parties consider the establishment of additional offences. An innovation of the Convention against Corruption is that it addresses not only basic forms of corruption, such as bribery and the embezzlement of public funds, but also acts carried out in support of corruption, obstruction of justice, trading in influence and the concealment or laundering of the proceeds of corruption. Finally, this part of the Convention also deals with corruption in the private sector*» (previsione che può essere così traslata: la Convenzione richiede poi agli Stati parti di introdurre reati penali e altri reati per coprire un'ampia gamma di atti di corruzione, nella misura in cui questi non siano già definiti come tali dal diritto interno. La criminalizzazione di alcuni atti è obbligatoria ai sensi della Convenzione, che richiede anche che gli Stati parti considerino l'istituzione di ulteriori reati. Una novità della Convenzione contro la corruzione è che essa affronta non solo le forme basilari di corruzione, come le concussioni e l'appropriazione indebita di fondi pubblici, ma anche gli atti compiuti a sostegno della corruzione, l'ostruzione alla giustizia, il traffico di influenza e l'occultamento o il riciclaggio dei proventi della corruzione. Infine, questa parte della Convenzione si occupa anche della corruzione nel settore privato); lo stesso documento a p. 59, di fatto riprendendo quanto previsto dall'art. 65, comma 2, della Convenzione prevede inoltre che «*The Convention introduces minimum standards, but States parties are free to go beyond them. It is indeed recognized that States may criminalize or have already criminalized conduct other than the offences listed in this chapter as corrupt conduct*» (previsione che può essere così traslata: la Convenzione introduce *standard* minimi, ma gli Stati parti sono liberi di andare oltre. È infatti riconosciuto che gli Stati possono criminalizzare o hanno già criminalizzato comportamenti diversi dai reati elencati in questo capitolo come condotta di corruzione).

Ciò premesso in via generale, va considerato che all'art. 19 la Convenzione prende in espressa considerazione la fattispecie dell'abuso d'ufficio prevedendo: *Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, the abuse of functions or position, that is, the performance of or failure to perform an act, in violation of laws, by a public official in the discharge of his or her functions, for the purpose of obtaining an undue advantage for himself or herself or for another person or entity*» (nella traduzione italiana, rinvenibile in allegato alla legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione legge 3 agosto 2009, n. 116, la disposizione viene così traslata: «Art. 19 Abuso d'ufficio Ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per se o per un'altra persona o entità).



A seguito dell'abrogazione dell'art. 323 del codice penale i giuristi e i primi commentatori (ma del resto seri dubbi erano già stati sollevati da Autori e operatori del diritto nella fase di discussione ed approvazione della legge abrogativa) si sono posti il quesito se la *abolitio criminis* contrasti: *a)* con un vero e proprio obbligo di criminalizzazione/penalizzazione dell'abuso d'ufficio eventualmente imposto dall'art. 19 della Convenzione di Merida; *b)* se, in ogni caso, la sopravvenuta abrogazione dell'abuso d'ufficio, reato preesistente in Italia rispetto alla Convenzione di Merida e che attuava l'art. 19 di tale Convenzione, possa integrare comunque una violazione del diritto internazionale (ovvero, altrimenti detto, per usare una efficace espressione di un illustre Autore se «esista un vincolo convenzionale che impedisca al nostro Paese di fare un passo indietro») e, quindi, vi sia un contrasto con l'art. 117, comma 1 della Costituzione.

Va in questo senso premesso che il diritto internazionale pubblico prevede un procedimento di adattamento del diritto interno al diritto internazionale, soprattutto laddove — come nel caso della Convenzione di Merida — taluni obblighi convenzionali consistano proprio nella doverosa conformazione del diritto interno dello Stato contraente a determinati *standard* minimi di tutela (anche penale) di beni giuridici presi in considerazione nel trattato internazionale; si tratta, com'è noto, di un procedimento attraverso il quale le norme internazionali trovano applicazione nell'ordinamento di uno Stato contraente o, comunque, mediante il quale quest'ultimo adempie all'obbligo assunto in sede internazionale con la stipula del trattato.

In questo senso l'art. 65, comma 1, della Convenzione «Attuazione della Convenzione» prevede che «Ciascuno Stato Parte adotta le misure necessarie, comprese misure legislative ed amministrative, in conformità con i principi fondamentali del suo diritto interno, per assicurare l'esecuzione dei suoi obblighi ai sensi della presente Convenzione».

Ebbene, in simili casi l'esecuzione del trattato attraverso l'adattamento può comportare una serie di modifiche all'ordinamento interno dello Stato contraente al fine di renderlo conforme a quello internazionale; adattamento che, secondo la consolidata dottrina internazionalistica, può avvenire con diverse modalità, ovvero per il tramite di:

produzione di norme interne non ancora esistenti nell'ordinamento interno, che assicurino il rispetto dell'obbligo internazionale assunto dallo Stato contraente con la stipula del trattato internazionale;

emendamento di norme interne già esistenti nell'ordinamento interno, laddove confliggenti con quelle dettate dal diritto internazionale;

abrogazione di norme interne esistenti incompatibili con quelle dettate dal diritto internazionale da recepire o a cui lo Stato deve conformarsi.

Ma le procedure di adattamento del diritto interno sopra brevemente richiamate, non rappresentano (questo, come si vedrà, è un aspetto decisivo nel caso di specie) l'unica modalità attraverso cui lo Stato adempie all'obbligo assunto in sede internazionale.

Infatti, secondo la condivisibile dottrina internazionalistica, nella diversa ipotesi cui l'ordinamento interno preveda già, al momento dell'assunzione dell'obbligo internazionale, una norma interna pienamente conforme a quella internazionale, sullo Stato contraente grava un vero e proprio obbligo, sul piano internazionale, consistente nel non abrogare tale norma, atteso che la efficacia di tale norma interna risulterebbe rafforzata e vincolata dal collegamento esistente con la norma internazionale a cui lo Stato è tenuto ad adeguarsi.

Nel caso della Convenzione di Merida, l'obbligo del mantenimento/non abrogazione delle norme interne preesistenti è peraltro espressamente previsto dall'art. 7, «Settore pubblico» che al comma 4 dispone che [...] «4. Ciascuno stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse».

Orbene, come condivisibilmente sostiene la parte civile istante nel presente giudizio, la corretta portata dell'art. 19 della Convenzione di Merida può essere colta solo attraverso un'interpretazione rispettosa dell'art. 31 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati e di carattere sistematico, ovvero mediante una lettura congiunta e comparata con le altre disposizioni della Convenzione, nella quale si fa uso di espressioni diverse («*each State Party shall adopt*»; «*shall consider adopting*» or «*shall endeavour to*»; «*may adopt*»).

Per la corretta comprensione del significato dell'espressione impiegata dall'art. 19 della Convenzione di Merida («*Each State Party shall consider adopting*») e, quindi, del suo contenuto e, soprattutto, per cogliere la sua portata obbligatoria e vincolante per lo Stato contraente/aderente, deve ricorrersi nuovamente alla *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption*, quale atto di «interpretazione autentica» della Convenzione stessa, laddove ai punti 11 e 12 (p. 4) si chiarisce che l'espressione indicata nell'art. 19 della Convenzione di Merida, con riferimento all'abuso d'ufficio, colloca tale previsione non nell'ambito delle semplici raccomandazioni («*may adopt*»):

«11. *In establishing their priorities, national legislative drafters and other policymakers should bear in mind that the provisions of the Convention do not all have the same level of obligation. In general, provisions can be grouped into the following three categories:*

(a) *Mandatory provisions, which consist of obligations to legislate (either absolutely or where specified conditions have been met);*



(b) *Measures that States parties must consider applying or endeavour to adopt;*

(c) *Measures that are optional.*

12. *Whenever the phrase “each State Party shall adopt” is used, the reference is to a mandatory provision. Otherwise, the language used in the guide is “shall consider adopting” or “shall endeavour to”, which means that States are urged to consider adopting a certain measure and to make a genuine effort to see whether it would be compatible with their legal system. For entirely optional provisions, the guide employs the term “may adopt”.*

[previsione che può essere così traslata: “11. Nello stabilire le loro priorità, i redattori legislativi nazionali e gli altri decisori politici dovrebbero tenere presente che le disposizioni della Convenzione non hanno tutte lo stesso livello di obblighi. In generale, le disposizioni possono essere raggruppate nelle seguenti tre categorie:

(a) disposizioni obbligatorie, che consistono in obblighi di legiferare (in modo assoluto o quando sono soddisfatte determinate condizioni);

(b) misure che gli Stati parti devono considerare di applicare o tentare di adottare;

(c) misure facoltative.

12. Ogni volta che viene utilizzata l'espressione “ciascuno Stato Parte adotta”, si fa riferimento a una disposizione imperativa. Altrimenti, il linguaggio utilizzato nella guida è “considererà l'adozione” o “si adopera per”, il che significa che gli Stati sono invitati a prendere in considerazione l'adozione di una determinata misura e a compiere uno sforzo reale per vedere se sarebbe compatibile con il loro ordinamento giuridico. Per le disposizioni del tutto facoltative la guida utilizza il termine “può adottare”].

Orbene, come si coglie da una lettura attenta e ragionevole dell'art. 19 della Convenzione di Merida, alla luce delle preziose indicazioni interpretative contenute nella *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption*, la portata dell'art. 19 — diretto, anzitutto, (ma non solo, come si dirà) agli Stati contraenti che non avevano già, diversamente dall'Italia, nel proprio ordinamento, la fattispecie di abuso d'ufficio all'atto dell'adesione alla Convenzione stessa — non può considerarsi una mera raccomandazione priva di effetti obbligatori sul piano internazionale e convenzionale: in ragione della espressione impiegata «*shall consider adopting*», l'art. 19 della Convenzione non è collocabile tra le disposizioni del tutto facoltative [lettera c) del punto 11 della *Legislative guide*]), bensì va annoverata tra le «*Measures that States parties must consider applying or endeavour to adopt*» [lettera b) del punto 11 della *Legislative guide*]. Categoria quest'ultima che comporta un vero e proprio obbligo in capo allo Stato contraente come emerge — non solo dalla prima parte del punto 11, laddove si afferma in modo inequivoco che le disposizioni della Convenzione prevedono un diverso livello di obblighi («... *the provisions of the Convention do not all have the same level of obligation*») e che, dunque, di obbligo, ancorché di diverso contenuto, si tratta anche in ipotesi non riconducibile a quello contemplato dalla lettera a) — ma anche dalla seconda parte del punto 11, laddove, proprio nella lettera b), si fa impiego del verbo «*must*» («*Measures that States parties must consider applying or endeavour to adopt*», ovvero: misure che gli Stati parti devono considerare di applicare o tentare di adottare).

Ebbene, il contenuto dell'obbligo giuridico sul piano internazionale discendente dall'art. 19 della Convenzione di Merida — letto ed interpretato in relazione al punto 11, lettera b) e punto 12 della *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption* (p. 4) — deve essere individuato tenendo conto di un'altra disposizione della Convenzione di Merida, ovvero il già citato art. 7, «Settore pubblico» che al comma 4 prevede che [...] «4. Ciascuno stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse».

Ad avviso del Tribunale, dunque, gli obblighi discendenti dalla Convenzione di Merida (ci si concentra ora su quelli di cui all'art. 19) vanno declinati diversamente, tenuto conto anche dell'art. 7, comma 4 della Convenzione medesima, a seconda del fatto che lo Stato aderente abbia o meno già adottato nel proprio ordinamento la fattispecie di abuso d'ufficio, sicché:

a) lo Stato parte che non abbia introdotto la fattispecie prima dell'adesione alla Convenzione di Merida, sarà tenuto a valutare concretamente e seriamente la sua introduzione in conformità al proprio diritto interno, dovendo compiere uno sforzo reale per vedere se essa sia compatibile con il proprio ordinamento giuridico; di talché, laddove tale compatibilità sussista, lo Stato contraente, onde intenda adeguarsi all'obbligo internazionale, sarà ragionevolmente tenuto ad introdurlo;

b) lo Stato parte che invece, come l'Italia, abbia già introdotto la fattispecie prima dell'adesione alla Convenzione di Merida e che ha, dunque, già positivamente valutato la conformità della fattispecie rispetto al proprio diritto interno — dovendo mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse (art. 7, comma 4, Convenzione di Merida) — per adeguarsi all'obbligo internazionale di cui all'art. 19, sarà tenuto a non abrogare la fattispecie già vigente, vieppiù senza la contestuale adozione di alcuna misura preventiva e/o repressiva-sanzionatoria caratterizzata da concreta ed effettiva dissuasività.



Ad abundantiam, si rileva che le conclusioni tratte dal Tribunale in ordine alla sussistenza di un obbligo internazionale e di una possibile violazione della Convenzione, proprio in ragione dell'abrogazione dell'art. 323 del codice penale, convergono col contenuto della Relazione annuale della Commissione U.E. sullo Stato di diritto per il 2024, adottata a Bruxelles il 24 luglio 2024. Si legge a tal proposito nel capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia — parte II. laddove si esamina il «Quadro anticorruzione» (si riporta lo stralcio della parte di interesse con le relative note):

«... Il Parlamento ha approvato un disegno di legge che abroga la fattispecie dell'abuso d'ufficio e limita l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite. Il 10 luglio 2024 il Parlamento ha approvato un disegno di legge (125) che abroga la fattispecie dell'abuso d'ufficio e limita l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite. Le modifiche dell'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite mirano a escludere non solo i casi in cui il mediatore si limita ad asserire di essere in grado di influenzare il pubblico ufficiale, ma anche quelli in cui l'utilità data o promessa non è economica (126). Il Governo osserva che soltanto una percentuale limitata di tutti i procedimenti penali condotti per il reato di abuso d'ufficio si concluderebbe con una condanna (127), il che dimostrerebbe che penalizzare tale comportamento è inefficace in rapporto alle risorse amministrative e finanziarie investite nelle relative attività procedurali (128). Il Governo sostiene inoltre che la fattispecie esercita un effetto paralizzante sulle pubbliche amministrazioni e che altri reati di corruzione forniscono un quadro legislativo abbastanza forte per combattere gli atti che minano l'imparzialità e il corretto funzionamento della pubblica amministrazione (129). Tuttavia la criminalizzazione dell'abuso d'ufficio e del traffico di influenze illecite è prevista dalle convenzioni internazionali sulla corruzione ed è quindi uno strumento essenziale per le autorità di contrasto e le procure ai fini della lotta contro la corruzione (130). I portatori di interessi hanno osservato che l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio potrebbe comportare una diminuzione dei livelli di rilevamento e investigazione della frode e della corruzione (131). Inoltre (132) la riduzione dell'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite dovrebbe essere controbilanciata da norme più rigorose in materia di *lobbying* (133). Il 3 luglio 2024 il Governo ha approvato un decreto-legge che introduce la nuova fattispecie di reato di peculato per distrazione, riguardante l'indebita destinazione di denaro o cose mobili da parte di pubblico ufficiale (134).

125 Disegno di legge A.C. 1718, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare.

126 Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12, nota 87.

127 Sui 5292 procedimenti conclusi per questo reato le condanne sono state soltanto nove e sui 4481 procedimenti conclusi nel 2022 le condanne sono state soltanto diciotto. Cfr. contributo scritto del Ministero della giustizia in occasione della visita in Italia, pag. 23; Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12, nota 86.

128 Contributo scritto del Ministero della giustizia in occasione della visita in Italia, pagg. 21 e 22. Le disposizioni del codice penale sul reato di abuso d'ufficio sono state modificate almeno cinque volte tra il 1930 e il 2020. Si vedano le audizioni del presidente dell'ANAC del 5 settembre 2023 dinanzi al Senato della Repubblica (pagg. 5 e 6) e del 28 marzo 2024 dinanzi alla Camera dei deputati (pagg. da 5 a 7).

129 Contributo scritto del Ministero della giustizia in occasione della visita in Italia, pagg. 3 e 4.

130 L'abuso di pubblico ufficio e il traffico di influenze illecite figurano nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e il traffico di influenze illecite figura nella convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione. La Commissione ha proposto di criminalizzare tali reati a livello dell'Unione nel maggio 2023, in seguito all'impegno preso dalla sua presidente nel discorso sullo stato dell'Unione del 2022 (COM(2023)234 *final* del 3 maggio 2023). In occasione dell'audizione di fronte alla Commissione giustizia del Senato della Repubblica del 5 settembre 2023, il presidente dell'ANAC ha affermato che il disegno di legge sarebbe contrario alla proposta della Commissione e alle convenzioni internazionali anticorruzione. A questo proposito si veda il contributo di Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés alla Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 18. L'abuso d'ufficio configura reato in almeno venticinque Stati membri: cfr. COM(2023)234 *final* del 3 maggio 2023, pag. 12.

131 Si vedano le audizioni del presidente dell'ANAC del 5 settembre 2023 dinanzi al Senato della Repubblica (pagg. 12 e 13) e del 28 marzo 2024 dinanzi alla Camera dei deputati (pagg. da 12 a 14 e 17) e il contributo scritto dell'ANAC in occasione della visita in Italia, pag. 9. Si vedano inoltre i contributi dell'EPPO (pag. 34) e di Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (pag. 18) alla Relazione sullo Stato di diritto 2024 e il contributo scritto di *The Good Lobby* in occasione della visita in Italia (pag. 4). Informazione ricevuta anche in occasione della visita in Italia dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, dalla Procura generale presso la Corte suprema di cassazione, da *Transparency International Italy* e da *Openpolis*. In occasione della visita in Italia, la Procura generale presso la Corte suprema di cassazione ha osservato che la differenza tra il numero di procedimenti e il numero di condanne potrebbe anche essere interpretata positivamente come prova dell'accuratezza delle autorità investigative nell'esaminare gli elementi di prova. Il presidente dell'ANAC ha formulato un'osservazione analoga nell'audizione dinanzi alla Camera dei deputati del 28 marzo 2024 (pag. 4).



132 Informazioni ricevute in occasione della visita in Italia da *The Good Lobby*, da Libera, dall'ANAC e dalla Procura generale presso la Corte suprema di cassazione. Si vedano inoltre il contributo scritto di *The Good Lobby* in occasione della visita in Italia e i contributi di *The Good Lobby* «*Regulate lobbying to improve democracy*» e «*Anticorruption Decalogue*»; l'audizione del presidente dell'ANAC dinanzi alla Camera dei deputati del 28 marzo 2024 (pagg. 18 e 21).»

Si aggiunga, infine, sempre *ad abundantiam*, che il legislatore italiano nella scelta di abolire la fattispecie di abuso d'ufficio, si colloca in decisa controtendenza, non solo rispetto a quanto avviene sul piano internazionale, ma anche rispetto alle scelte già effettuate dallo stesso legislatore in attuazione di direttive dell'UE:

de jure condito, deve evidenziarsi che con decreto legislativo n. 156/2022 il legislatore italiano, in dichiarata attuazione della direttiva UE 2017/1371, aveva novellato l'art. 322-*bis* c.p. inserendovi proprio la fattispecie di abuso d'ufficio;

de jure condendo, si osserva che la recente proposta di direttiva europea sulla lotta alla corruzione, sostitutiva della decisione quadro 2003/568/GAI e di modifica della direttiva UE 2017/1371, in attuazione proprio della Convenzione ONU di Merida del 2003, all'art. 11, impegna gli Stati membri a prevedere espressamente come reato l'abuso d'ufficio.

Ritiene, in definitiva, il Tribunale che le ragioni giuridiche sopra esposte portino a dubitare seriamente della conformità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*) della legge 9 agosto 2024, n. 114 nella parte in cui abroga il reato di cui all'art. 323 c.p. per violazione degli artt. 11 e 117, comma 1 della Costituzione, in relazione agli artt. 7, comma 4, 19 e 65, comma 1, della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (cd. Convenzione di Merida).

2. La violazione dell'art. 97 della Costituzione

Il Tribunale sospetta anche l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, lettera *b*) della legge 9 agosto 2024, n. 114, per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Come noto l'art. 323 c.p. negli ultimi decenni è stato oggetto di diversi interventi legislativi: si ricordano le riformulazioni della fattispecie operate con legge n. 86/1990 e con legge n. 234/1997; l'inasprimento della pena detentiva massima applicabile fino a quattro anni di reclusione con legge n. 190/2012; la parziale *abolitio criminis* con decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120; la fattispecie è stata, infine, abrogata a mezzo dell'art. 1, lettera *b*) della legge 9 agosto 2024, n. 114, atto normativo che (art. 1, lettera *e*), nel contempo, ha sostituito l'art. 346-*bis* c.p., restringendone fortemente l'ambito applicativo.

Concentrandosi sugli interventi normativi più recenti si evidenzia che il punto nodale della riforma del 2020 passava attraverso la sostituzione della locuzione «di norme di legge o di regolamento» con quella «di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità».

In questo modo la novella legislativa aveva ristretto la fattispecie, operando — quantomeno formalmente — su tre distinti fronti: rispetto all'oggetto, atteso che la violazione commessa dal soggetto pubblico doveva riguardare una regola di condotta (e non, ad esempio, una regola organizzativa); rispetto alla fonte, in quanto la regola violata doveva essere specifica ed espressamente prevista da una legge o da un atto avente forza di legge, con esclusione delle norme regolamentari; rispetto al contenuto, atteso che la regola violata non doveva lasciare spazi di discrezionalità.

È conscio il Tribunale di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 8/2022 proprio nello scrutinio di ammissibilità e fondatezza della questione sollevata con riferimento (anche) all'art. 97 della Costituzione in riferimento alla parziale *abolitio criminis* intervenuta con decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120; in tale pronuncia la Corte ha chiarito «come una censura di illegittimità costituzionale non possa basarsi sul pregiudizio che la formulazione, in assunto troppo restrittiva, di una norma incriminatrice, recherebbe a valori di rilievo costituzionale, quali, nella specie, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione. Le esigenze costituzionali di tutela non si esauriscono, infatti, nella tutela penale, ben potendo essere soddisfatte con altri precetti e sanzioni: l'incriminazione costituisce anzi un'*extrema ratio*, cui il legislatore ricorre quando, nel suo discrezionale apprezzamento, lo ritenga necessario per l'assenza o l'inadeguatezza di altri mezzi di tutela (sentenza n. 447 del 1998; in senso analogo, con riferimento all'abrogazione del reato di ingiuria, sentenza n. 37 del 2019; si vedano pure la sentenza n. 273 del 2010 e l'ordinanza n. 317 del 1996)».

Il quadro normativo di fronte al quale si trova oggi il Tribunale è, però, mutato rispetto a quello scrutinato dalla Corte nella sentenza n. 8/2022.

Valgano a tal fine le brevi considerazioni giuridiche di cui appresso, ad avviso del Tribunale decisive in ordine alla possibile violazione dell'art. 97 della Costituzione, per frustrazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione:

1) la riforma odierna abolisce la fattispecie di cui all'art. 323 c.p., sia nella forma dell'abuso «per violazione di legge» che «per omessa astensione», sia dell'abuso «di danno» che «di vantaggio»; a ben vedere le uniche condotte finora



incriminate *sub* art. 323 c.p. a rimanere sanzionate penalmente sono costituite dal c.d. peculato per distrazione (limitata alla distrazione di denaro o cose mobili), in forza della quasi contestuale (ma antecedente) introduzione dell'art. 314-*bis* c.p. (Indebita destinazione di denaro o cose mobili) ad opera del decreto-legge n. 92/2024, entrato in vigore prima dell'abrogazione dell'art. 323 c.p. e dalle forme di abuso d'ufficio per omissione, tuttora incriminato *sub* art. 328 c.p.;

2) è dunque inibita la repressione e la tutela sul piano penale — non solo nelle ipotesi di violazione di legge (ultimamente ormai limitate alle più gravi, obiettive e conclamate, in ragione della riformulazione introdotta nel 2020) intenzionalmente poste in essere dal pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio) per danneggiare o favorire taluno — ma addirittura nei casi di mancata astensione, in caso di conflitto di interessi o di situazioni di incompatibilità;

3) l'abrogazione dell'art. 323 c.p. pare addirittura depotenziare, sebbene in via indiretta, lo stesso obbligo di astensione del pubblico ufficiale in caso di conflitto di interessi, tenuto conto che — come riconosciuto dalla condivisibile giurisprudenza di legittimità — la disposizione abrogata fungeva, in un tempo, da norma repressiva della violazione dell'obbligo di astensione (ove ricorressero gli altri elementi costitutivi della fattispecie, s'intende) e da norma fondativa dell'obbligo stesso, specialmente in settori nei quali l'obbligo non era oggetto di una specifica disciplina («L'art. 323 cod. pen. ha introdotto nell'ordinamento, in via diretta e generale, un dovere di astensione per i pubblici agenti che si trovino in una situazione di conflitto di interessi, con la conseguenza che l'inosservanza del dovere di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto integra il reato anche se manchi, per il procedimento ove l'agente è chiamato ad operare, una specifica disciplina dell'astensione, o ve ne sia una che riguardi un numero più ridotto di ipotesi o che sia priva di carattere cogente» Cass., Sez. 6, sentenza n. 14457 del 15 marzo 2013 - Rv. 255324 - 01);

4) nel contempo la legge 9 agosto 2024, n. 114 (art. 1, lettera *e*), ha sostituito l'art. 346-*bis* c.p., restringendone fortemente l'ambito applicativo (o, per usare l'efficace espressione di un autorevole commentatore, il «soffocamento applicativo della fattispecie») atteso che:

a) la nuova fattispecie si riferisce solo alle relazioni esistenti e, pertanto, non dà più rilievo ai fatti commessi da faccendieri (o trafficanti di influenze) millantatori;

b) la nuova formulazione dell'art. 346-*bis* c.p., precisa che l'utilizzazione delle relazioni deve avvenire «intenzionalmente allo scopo» di porre in essere le condotte che integrano la fattispecie delittuosa; espressione con cui legislatore pare aver voluto restringere l'ambito di applicazione della fattispecie aggiungendo il requisito del dolo intenzionale in rapporto all'utilizzazione delle relazioni con il pubblico funzionario;

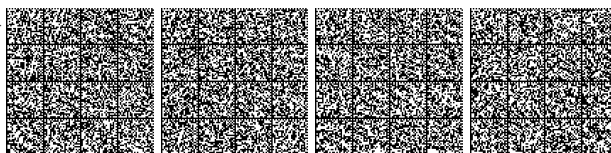
c) con la legge n. 114/2024, l'utilità data o promessa al mediatore, in alternativa al denaro, deve essere economica, di talché non sarà più punibile il mediatore che fa dare o promettere a sé o ad altri un'utilità non economica (si pensi agli esempi enucleati dai primi commentatori: un rapporto sessuale, o vantaggi sociali o di natura meramente politica);

d) il nuovo art. 346-*bis* c.p. lascia fuori dall'ambito applicativo della fattispecie, il fatto commesso in rapporto all'esercizio dei soli poteri del pubblico funzionario, e non anche delle sue funzioni; come acutamente osservato dalla dottrina nei primi commenti, la rilevanza di questa modifica, forse più limitata rispetto alle altre già viste, si fonda sulla distinzione tra funzioni e poteri dei soggetti rivestiti di qualifiche pubblicistiche e garantisce l'impunità al trafficante di influenze che abbia di mira la remunerazione del funzionario pubblico in relazione all'esercizio dei suoi soli poteri e non anche delle sue funzioni;

e) il legislatore ha introdotto, poi, una definizione legale di «mediazione illecita» rappresentata da quella posta in essere «per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito»; definizione evidentemente restrittiva che subisce, per di più, una grave limitazione indiretta, data dal fatto che l'«atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito» era finora di regola rappresentato da un fatto qualificabile come abuso d'ufficio (delitto oggi depenalizzato e dunque insuscettibile di rilevare ai fini della integrazione di una mediazione illecita), e non potendo essere configurata una mediazione illecita *ex* art. 346-*bis* c.p. finalizzata alla induzione alla corruzione, atteso che si configurerebbe per l'appunto una ipotesi di concorso nella corruzione stessa;

5) in definitiva, per il tramite del medesimo intervento legislativo, il Parlamento ha *de facto* abrogato espressamente il delitto di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) — di cui sopravvivono ormai solo marginali ed invero infrequenti ipotesi, quale il peculato per distrazione (art. 314-*bis* c.p.) — e indirettamente anche il traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.);

6) il legislatore è intervenuto in modo così pesante sul sistema dei reati contro la pubblica amministrazione, eliminando importanti presidi penali a tutela del buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, nella dichiarata intenzione di perseguire una più efficace e libera azione amministrativa, senza adeguatamente considerare, però, gli effetti della parziale *abolitio* approvata nel 2020 e delle altre riforme *medio tempore* entrate in vigore;



non sembra in particolare essersi tenuto conto:

a) dell'esiguo numero di procedimenti incardinati dopo la riforma del 2020 e delle introdotte tutele, anche sul piano economico, in favore di funzionari prosciolti (nel corso dell'audizione avanti alla competente commissione parlamentare il Procuratore generale della Suprema Corte di cassazione ha osservato che «Conforta tale conclusione la considerazione dell'alto tasso di archiviazione e la riduzione delle iscrizioni del 39,3% dal 2016 al 2021. Nel 2022 abbiamo avuto il 79% di archiviazioni; nel 2021 diciotto condanne (nel 2016 erano state ottantadue) e duecentocinquantesi assoluzioni o proscioglimenti. Nel caso di archiviazione e di assoluzione, all'amministratore pubblico è poi garantito il rimborso delle spese legali, garanzia certo di rilievo con riguardo alle preoccupazioni in esame»);

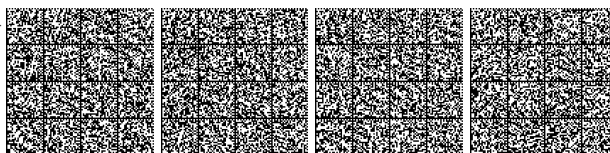
b) della profonda revisione della giurisprudenza di legittimità che, soprattutto a seguito della sentenza Corte costituzionale n. 8/2022, si era doverosamente attestata sulla irrilevanza delle violazioni di principi generali di imparzialità, buon andamento e trasparenza o di generici obblighi comportamentali sanciti nei confronti dei pubblici impiegati dall'art. 13, decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 [in questo senso si vedano: Cass., Sez. 6, sentenza n. 28402 del 10 giugno 2022 Ud. (dep. 19 luglio 2022) Rv. 283359 - 01; Cass., Sez. 6, sentenza n. 23794 del 7 aprile 2022 (dep. 20 giugno 2022) Rv. 283285 - 01; Cass., Sez. 6, sentenza n. 13136 del 17 febbraio 2022 Ud. (dep. 6 aprile 2022) Rv. 282945 - 01];

c) delle maggiori tutele introdotte dal decreto legislativo n. 150/2022 a garanzia: di iscrizioni tempestive e nel contempo non avventate nel registro delle notizie di reato da parte degli uffici di procura (artt. 335, 335-ter e 335-quater c.p.p.); dell'assenza di effetti pregiudizievoli discendenti dalla semplice iscrizione nel registro delle notizie di reato (art. 335-bis c.p.p.), peraltro enfatizzata nella recente sentenza n. 41/2024 con cui la Corte costituzionale ha chiarito che «la mera iscrizione nel registro delle notizie di reato che consegue all'acquisizione di una *notitia criminis* non implica ancora che il pubblico ministero abbia effettuato alcun vaglio, per quanto provvisorio, sulla sua fondatezza: tant'è vero che l'art. 335-bis cod. proc. pen. esclude oggi espressamente qualsiasi effetto pregiudizievole di natura civile o amministrativa per l'interessato in ragione di tale iscrizione, la quale è un atto dovuto una volta che il pubblico ministero abbia ricevuto una notizia di reato attribuita a una persona specifica. Più in generale, l'iscrizione nel registro è — e deve essere considerata — atto «neutro», dal quale sarebbe affatto indebito far discendere effetti lesivi della reputazione dell'interessato, e che comunque non può in alcun modo essere equiparato ad una «accusa» nei suoi confronti. Parallelamente, il provvedimento di archiviazione, con cui il GIP si limita a disporre la chiusura delle indagini preliminari conformemente alla richiesta del pubblico ministero, costituisce nella sostanza null'altro che un *contrarius actus* rispetto a quello — l'iscrizione nel registro delle notizie di reato — che determina l'apertura delle indagini preliminari. Se «neutro» è il provvedimento iniziale, altrettanto «neutro» non può che essere il provvedimento conclusivo. Ad ogni effetto giuridico» (punto 3.7); e laddove la stessa Corte ha precisato che «un elementare principio di civiltà giuridica impone che tutti gli elementi raccolti dal pubblico ministero in un'indagine sfociata in un provvedimento di archiviazione debbano sempre essere oggetto di attenta rivalutazione nell'ambito di eventuali diversi procedimenti (civili, penali, amministrativi, disciplinari, contabili, di prevenzione) in cui dovessero essere in seguito utilizzati, dovendosi in particolare assicurare all'interessato le più ampie possibilità di contraddittorio, secondo regole procedurali o processuali vigenti nel settore ordinamentale coinvolto. E ciò tenendo sempre conto che durante le indagini preliminari la persona sottoposta alle indagini ha possibilità assai limitate per esercitare un reale contraddittorio rispetto all'attività di ricerca della prova del pubblico ministero e ai suoi risultati (riassunti o meno che siano in un provvedimento di archiviazione), i quali dunque non potranno *sic et simpliciter* essere utilizzati in diversi procedimenti senza che l'interessato possa efficacemente contestarli, anche mediante la presentazione di prove contrarie» (punto 3.8); infine, del ben più rilevante «filtro» effettuato, sia in fase di indagini preliminari ex art. 408, comma 1 c.p.p., sia in udienza preliminare, ex art. 425, comma 3 c.p.p., con archiviazione e declaratoria di non luogo a procedere, in difetto di ragionevole previsione di condanna;

7) la decisa contrazione dell'area penalmente rilevante ad opera della legge n. 114/2024 non è stata in alcun modo «compensata» dalla introduzione di appositi illeciti amministrativi o dal potenziamento delle misure di prevenzione di condotte gravemente lesive del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione o di una disciplina delle attività di *lobbying*, come del resto rilevato anche nella già citata Relazione annuale della Commissione U.E. sullo Stato di diritto per il 2024 adottata a Bruxelles il 24 luglio 2024;

8) sono piuttosto gravi gli effetti sistemici connessi all'abrogazione dell'art. 323 c.p., potendosi qui osservare sinteticamente che:

a) la disciplina di cui all'art. 323 c.p. non trovava applicazione solo ai funzionari pubblici addetti all'amministrazione, ma a tutti i pubblici ufficiali, compresi quelli (si pensi appunto al caso che ci occupa, ovvero agli ufficiali di polizia giudiziaria e ai magistrati) ai quali la legge attribuisce poteri relevantissimi in grado di incidere pesantemente su diritti inviolabili, costituzionalmente garantiti, *in primis* la libertà personale (art. 13 della Costituzione) ed il patrimonio (art. 41 della Costituzione);



b) è innegabile la profonda differenza della tutela e dell'effetto deterrente offerte dal presidio penale sinora previsto dalla legge, non solo per le sanzioni ben più dissuasive di quelle che oggi l'ordinamento contempla, ma soprattutto per ciò che esso indirettamente comportava, ovvero: l'accertamento affidato alla magistratura, ovvero ad un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere, che dispone direttamente della polizia giudiziaria e che deve necessariamente perseguire gli illeciti (artt. 104, 107 e 112 della Costituzione); la procedibilità d'ufficio *ex art. 50 c.p.p.*; la disponibilità di penetranti strumenti di indagine (*in primis* perquisizioni e sequestri); il potere-dovere, in caso di persistenza nell'attività criminosa e/o di sussistenza delle esigenze cautelari, di intervento da parte della polizia giudiziaria (mediante impedimento dell'aggravamento delle conseguenze del reato *ex art. 55 c.p.p.* con possibilità di arresto facoltativo in flagranza *ex art. 381, comma 1, c.p.p.*) e dell'Autorità giudiziaria (mediante ad es. adozione delle misure cautelari *ex artt. 273 e successivi c.p.p.* dalla sospensione dall'esercizio del pubblico ufficio *ex art. 289 c.p.p.* fino alla più grave applicabile, in ragione dell'aumento di pena massima edittale fino a quattro anni di reclusione, giusta legge n. 190/2012, degli arresti domiciliari *ex artt. 280, comma 1, e 284 c.p.p.*, con eccezionale possibilità di ricorrere alla custodia in carcere in deroga alle condizioni ordinarie *ex artt. 276, 280, comma 3, 275, comma 2-bis c.p.p.* nella patologica ipotesi di violazione delle prescrizioni cautelari);

c) in ogni caso il rimedio giurisdizionale (civile o amministrativo) concesso al privato giammai, in termini di tutela del bene giuridico di cui all'art. 97 della Costituzione, potrebbe supplire all'assenza della tutela penale fino ad oggi garantita dall'art. 323 c.p., anche in considerazione dell'assenza di quegli incisivi poteri investigativi, già sopra richiamati, di regola assolutamente necessari per l'accertamento delle dinamiche illecite sottese all'esercizio illegittimo del potere amministrativo; tali rimedi e forme alternative di tutela, infatti, di regola prendono spunto e avvio proprio dalle indagini penali (come del resto accaduto nel caso di specie, in cui, a seguito di accertamenti in ordine alla responsabilità penale, sono venuti in rilievo anche profili di possibile responsabilità civile, disciplinare ed erariale del magistrato);

d) anche tenendo in considerazione la esistenza di rimedi e forme alternative di tutela, il legislatore ha di fatto lasciato alla sola iniziativa privata (del terzo danneggiato, tra l'altro solo eventuale) la tutela di un bene giuridico pubblico e collettivo sottratto alla disponibilità del privato medesimo, ponendo a carico dei cittadini i costi, anche sul piano economico, connessi all'adozione di iniziative volte al ripristino della legalità, in ipotesi violata da condotte poste in essere da pubblici dipendenti, funzionari e pubblici ufficiali, che dovrebbero esercitare i compiti assegnati nel rispetto della legge e con onore e disciplina (art. 54 della Costituzione) e che invece avrebbero agito in dispregio del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione);

e) infine, per questa via, l'ordinamento di fatto rinuncia a perseguire in concreto tutte quelle gravissime violazioni di legge o del dovere di astensione che comportino un vantaggio per il terzo privato, in assenza o all'insaputa di eventuali soggetti contro-interessati che possano intraprendere un'azione volta a far accertare l'illegittimità di quella condotta.

Valutato attentamente il quadro normativo oggi vigente, col quale il Tribunale deve necessariamente confrontarsi — come visto, profondamente mutato rispetto a quello che aveva a riferimento la Corte costituzionale nella citata sentenza n. 8/2022 — ritiene il collegio che l'affermazione per cui in astratto le esigenze costituzionali di tutela non si esauriscono nella tutela penale, ben potendo essere soddisfatte con altri precetti e sanzioni, non basti a suturare lo strappo oggi consumato rispetto ai valori costituzionali ed in particolare all'art. 97 della Costituzione: tale assunto, certamente corretto e condivisibile in astratto, non può in concreto «colmare» il vuoto di tutela lasciato dall'abrogazione *tout court* dell'art. 323 c.p. e dalla sostanziale inapplicabilità del novellato art. 346-bis c.p.

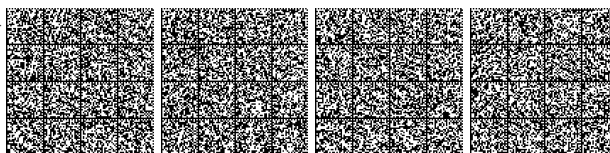
In definitiva, la scelta legislativa di abrogazione del delitto di cui all'art. 323 c.p. non pare riconducibile ad un legittimo esercizio della discrezionalità del legislatore, ma si prospetta come arbitraria, atteso che:

da un lato, non si è tenuto di conto che le ragioni poste a sostegno della spinta riformatrice (la c.d. «paura della firma» o «burocrazia difensiva») erano di fatto venute meno (sopravvivendo, forse, solo sul piano, del tutto irrilevante, soggettivo e psicologico di singoli funzionari) in ragione delle recenti riforme e del successivo (ed ormai consolidato) orientamento giurisprudenziale di legittimità e dei principi enunciati dalla Corte costituzionale;

dall'altro lato, non appare adeguatamente ponderato (e men che meno contenuto o neutralizzato) l'effetto dirompente che può avere la riforma, per il venir meno dell'effetto general-preventivo spiegato dalla presenza nell'ordinamento di una norma di chiusura che — seppur ormai relegata ad operare in casi eccezionali di particolare ed obiettiva gravità — evitava dilagare di condotte dolosamente arbitrarie e lasciava ai cittadini uno strumento attraverso cui ricorrere alla magistratura.

IV. Impossibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni della norma qui censurata in senso conforme alle citate disposizioni della Costituzione e alle norme ad essa interposte, trattandosi di norma chiaramente abolitiva (in misura quasi totale) di una fattispecie penale, dunque favorevole per gli odierni imputati *ex art. 2, comma 2 c.p.*, che il giudice penale non potrebbe interpretare diversamente da quanto emerge dalla lettera, né tantomeno disapplicare.



V. Sospensione del giudizio e della prescrizione — Statuizioni connesse

In via conclusiva, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, in virtù del combinato disposto dagli artt. 23 legge n. 87/1953 e 159 c.p., deve ordinarsi la sospensione del giudizio in corso nei confronti degli imputati e la conseguente sospensione della prescrizione con riferimento a tutti i reati contestati nel presente procedimento, dunque non solo con riguardo ai delitti contestati ai capi 5) e 6) di rubrica — per i quali rileva, per motivi diversi, la questione di legittimità sollevata — ma anche in relazione a quelli contestati ai capi 3) e 4), essendo essi strettamente connessi al reato contestato *sub* 5) e quindi non definibili separatamente.

In punto di sospensione della prescrizione si precisa che il Tribunale aderisce ed intende dare attuazione al principio giurisprudenziale, condivisibile ed ormai consolidato, secondo cui «In tema di prescrizione, nel caso di sospensione del procedimento a seguito di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione di una questione di legittimità costituzionale, la data di cessazione dell'effetto sospensivo e, pertanto, la data finale del periodo di sospensione del termine prescrizionale coincide con quella in cui gli atti sono restituiti al giudice remittente» (Cass., Sez. 5, sentenza n. 7553 del 14 novembre 2012 Ud. (dep. 15 febbraio 2013) Rv. 255017 - 01; conf. Cass., Sez. 4, sentenza n. 3086 del 14 novembre 1979 Ud. (dep. 4 marzo 1980) Rv. 144559 - 01).

Deve, infine, disporsi ai sensi dell'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953 l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale, mandandosi la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 ss. legge n. 87/1953;

Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata;

Solleva questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 187 del 10 agosto 2024 ed entrata in vigore il 25 agosto 2024), nella parte in cui abroga l'art. 323 c.p., per violazione degli artt. 97, 11 e 117, comma 1 della Costituzione (in relazione agli obblighi discendenti dagli artt. 7, comma 4, 19 e 65, comma 1, della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione — cd. Convenzione di Merida — adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, oggetto di ratifica ed esecuzione in Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116);

Sospende il giudizio in corso nei confronti degli imputati ed i relativi termini di prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale con restituzione degli atti al giudice procedente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Così deciso in Firenze, il 24 settembre 2024

Il Presidente: BELSITO

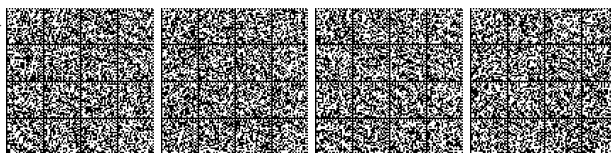
I Giudici: INNOCENTI - AGA ROSSI

24C00266

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-049) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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**

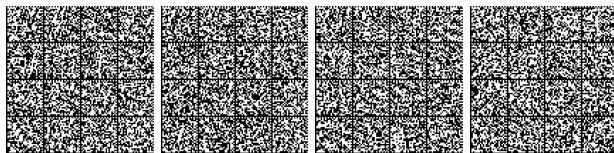
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

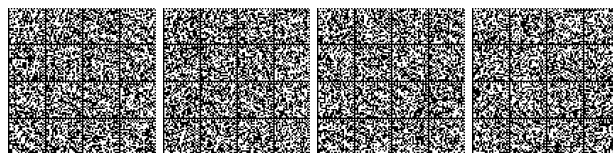
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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.

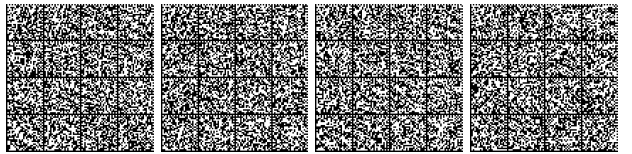
Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

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

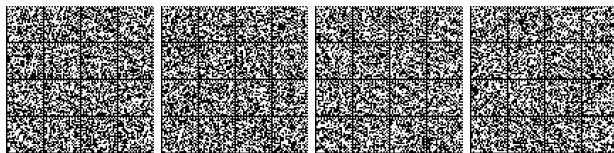
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 12,00

