

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 43

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

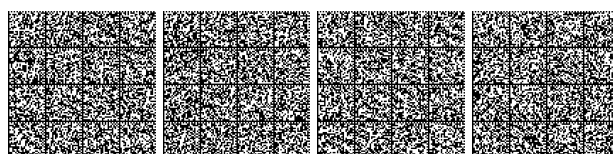
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 ottobre 2026

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. 174. Sentenza 6 luglio - 22 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento individuale - Assenza di giusta causa o giustificato motivo - Tutela indennitaria dei lavoratori - Limitazione dell'indennità tra un minimo di 2,5 e un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, «, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro» - Irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio, anche convenzionale, di eguaglianza, lesione della libertà e della dignità umana, nonché del diritto e della tutela del lavoro - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 8.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 4, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24.....

Pag. 1

N. 175. Ordinanza 8 luglio - 22 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Norme della Regione Piemonte - Accesso all'edilizia residenziale pubblica - Requisiti - Titolarità di permesso almeno biennale ed esercizio di regolare attività di lavoro subordinato o autonomo, anche per i soggiornanti di Paesi terzi di lungo periodo - Punteggi per la formazione delle graduatorie - Possibilità, stabilita con regolamento della Giunta regionale, di attribuirne ulteriori alla residenza protratta in via continuativa, nel territorio regionale, da o per almeno quindici, venti o venticinque anni - Denunciate irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione dei vincoli derivanti dal diritto eurounitario - Necessità di chiarire l'art. 12, par. 2, lett. d), della direttiva 2011/98/UE, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, vada interpretato nel senso che la volontà di derogare alla parità di trattamento debba essere formulata in maniera espressa nel testo della disciplina attuativa della direttiva o nel senso di ammettere che una chiara volontà derogatoria sia desumibile anche grazie a quanto espressamente chiarito nella relazione illustrativa del decreto legislativo e, più in generale, nei lavori preparatori del testo normativo - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE - Sospensione del giudizio costituzionale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 40, comma 6; legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3, artt. 3, comma 1, lettera a), e 8, comma 1, lettera t-bis).
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 4, paragrafo 3; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 34; direttiva 2011/98/UE, art. 12, paragrafi 1, lettera g) e 2, lettera d); direttiva 2003/109/CE, art. 11, paragrafo 1, lettera f). .

Pag. 11

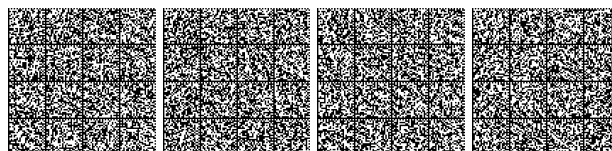
N. 176. Ordinanza 8 luglio - 22 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Norme della Regione Lombardia - Accesso all'edilizia residenziale pubblica - Requisiti - Svolgimento di una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo - Restrizione asseritamente consentita ai sensi dell'art. 12, par. 2, lett. d), della direttiva 2011/98/UE - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia disposto in un altro giudizio pendente su analoga questione - Rinvio del giudizio a nuovo ruolo.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 40, comma 6; legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16, art. 22, comma 1, lettera a).
- Costituzione, art. 3, primo e secondo comma.

Pag. 21



N. 177. Ordinanza 5 - 22 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'ordine di esecuzione della pena - Possibilità in caso di condanna alla reclusione non superiore a quattro anni per il reato di pornografia minorile (art. 600-ter cod. pen.), ove sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità di cui alla sentenza n. 91 del 2024 della Corte costituzionale - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione della funzione rieducativa della pena - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1-*quater*, come richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale.

– Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma.

Pag. 23

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 ottobre 2026 (della Regione Puglia)

Tributi – Federalismo fiscale – Disposizioni in materia di federalismo fiscale regionale – Modifiche al decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di fiscalizzazione e perequazione regionale – Soppressione, a decorrere dall'anno 2027, di alcuni trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario (somme a titolo di quota non sanità della compartecipazione IVA; somma per erogazione gratuita libri di testo; somme a titolo di fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio; somme a titolo di fondo nazionale per il trasporto pubblico locale) – Attribuzione alle regioni a statuto ordinario, a decorrere dall'anno 2027, di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) nella misura determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da adottare entro il 31 dicembre 2026 – Previsione che il predetto d.P.C.m. è adottato d'intesa con la Conferenza unificata e previo parere della Commissione tecnica per i fabbisogni standard e delle competenti Commissioni parlamentari – Previsione che, con il medesimo d.P.C.m., è stabilita un'aliquota di compartecipazione al gettito tale da garantire annualmente, al complesso delle regioni a statuto ordinario, entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi – Istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito fondo per procedere alle regolazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni a statuto ordinario correlate allo scostamento tra i trasferimenti statali soppressi e le entrate derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'IRPEF (cosiddetto «fondo perequativo transitorio») – Dotazione del fondo corrispondente, per ciascun anno, alla compartecipazione al gettito dell'IRPEF nel limite dei trasferimenti soppressi, incrementata nella misura di 50 milioni di euro a decorrere dal 2028 – Previsione che eventuali risorse eccedenti l'importo del fondo, come rimodulato, restano acquisite al bilancio dello Stato – Previsione che, nelle more dell'entrata in vigore della fase di perequazione a regime, con il d.P.C.m. citato, sono stabiliti i criteri di assegnazione annuale delle quote del predetto fondo nonché i meccanismi che, nell'ambito della sua dotazione complessiva, consentano di garantire forme di perequazione – Affidamento alle amministrazioni statali, negli ambiti interessati dalla fiscalizzazione dei trasferimenti statali soppressi, del coordinamento e del monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni, dei livelli adeguati di servizio, delle funzioni fondamentali e degli obiettivi di servizio da garantire su tutto il territorio nazionale e il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza secondo le modalità stabilite con il d.P.C.m. sopra indicato – Previsione che le regioni assicurano, negli ambiti oggetto di fiscalizzazione, il concorso all'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane – Esercizio del potere sostitutivo – Monitoraggio periodico



degli effetti delle disposizioni finalizzato, tenendo conto della dinamicità del gettito dell'IRPEF, alla possibilità di procedere, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, alla revisione delle aliquote di compartecipazione – Modalità di compartecipazione regionale al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) – Possibilità di disporre la soppressione, a decorrere dall'anno 2028, di ulteriori trasferimenti statali con rideterminazione dell'aliquota di compartecipazione all'IRPEF e adeguamento del fondo con successivo d.P.C.m., previo coinvolgimento delle sedi tecniche e istituzionali previste – Disciplina della fase a regime del nuovo sistema di finanziamento delle spese delle regioni a statuto ordinario – Disciplina dei meccanismi di definizione e di riparto del fondo perequativo a regime con distinzione di quote destinate al finanziamento di funzioni LEP e quote destinate al finanziamento di funzioni non LEP – Decorrenza dell'applicazione della fase a regime.

- Decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), art. 33.

Pag. 29

- N. 21. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 ottobre 2026 (della Regione siciliana)

Tributi – Federalismo fiscale – Disposizioni in materia di federalismo fiscale regionale – Istituzione, a decorrere dall'anno 2027, di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le province e per le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna – Misura della compartecipazione – Determinazione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali, dei criteri e delle modalità di attribuzione, dei meccanismi perequativi e delle modalità di recupero dei mancati versamenti dei concorsi alla finanza pubblica, nonché delle regolazioni finanziarie annuali con lo Stato correlate alla eventuale maggiore dinamicità del gettito IRPEF derivante dalla compartecipazione.

- Decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), art. 36, commi 1 e 3.

Tributi – Federalismo fiscale – Disposizioni in materia di federalismo fiscale regionale – Istituzione, a decorrere dall'anno 2027, di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le province e per le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna – Misura della compartecipazione – Determinazione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali, dei criteri e delle modalità di attribuzione, dei meccanismi perequativi e delle modalità di recupero dei mancati versamenti dei concorsi alla finanza pubblica, nonché delle regolazioni finanziarie annuali con lo Stato correlate alla eventuale maggiore dinamicità del gettito IRPEF derivante dalla compartecipazione – Monitoraggio periodico degli effetti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

- Decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), art. 36, commi 1, 3 e 5.

Tributi – Federalismo fiscale – Disposizioni in materia di federalismo fiscale regionale – Istituzione, a decorrere dall'anno 2027, di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le province e per le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna – Previsione che la predetta compartecipazione sostituisce, per gli enti beneficiari, il gettito derivante dall'imposta di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 446 del 1997 sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli (RCA).

- Decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), art. 36, comma 4.



In via consequenziale: Tributi – Federalismo fiscale – Disposizioni in materia di federalismo fiscale regionale – Compartecipazione, a decorrere dall'anno 2027, al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le province e per le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna – Istituzione di un fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, al fine dell'attribuzione agli enti interessati delle risorse spettanti sulla compartecipazione – Previsione che agli oneri derivanti si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate derivanti dal gettito dell'imposta sulla RCA.

- Decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), art. 36, comma 6.

In subordine: Tributi – Federalismo fiscale – Disposizioni in materia di federalismo fiscale regionale – Compartecipazione, a decorrere dall'anno 2027, al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le province e per le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna – Disciplina – Applicabilità alla Regione siciliana.

- Decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), art. 36.

Pag. 69

N. 173. Ordinanza del Tribunale di Udine del 16 settembre 2026

Locazione – Locazione di immobili urbani – Misure di contenimento della spesa pubblica – Riduzione dei costi di locazione passiva di immobili utilizzati per finalità istituzionali – Esclusione dall'applicazione, per gli anni dal 2012 al 2014, dell'aggiornamento relativo alla variazione degli indici ISTAT al canone dovuto dalle amministrazioni individuate nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione – Successive disposizioni di proroga della misura (con riferimento al caso di specie: proroga relativa all'anno 2023).

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 3, comma 1; decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, art. 3, comma 4.

Locazione – Locazione di immobili urbani – Misure di contenimento della spesa pubblica – Riduzione dei costi di locazione passiva di immobili utilizzati per finalità istituzionali – Riduzione dei canoni di locazione, dovuti dalle amministrazioni individuate nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, della misura del 15 per cento del canone contrattualmente stabilito.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 3, comma 4.

Pag. 77

N. 174. Ordinanza del Tribunale di Caltagirone del 10 agosto 2026

Assistenza e solidarietà sociale – Politiche sociali – Assegno di inclusione – Requisiti di onorabilità – Mancata sottoposizione a misura cautelare personale o a misura di prevenzione, nonché mancanza di sentenze definitive di condanna o adottate ai sensi degli articoli 444 e seguenti del codice di procedura penale intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta – Preclusione dell'accesso al beneficio a persona sottoposta a misura di prevenzione definitiva, occorsa nell'intervallo temporale di dieci anni antecedenti l'istanza, nel caso in cui il richiedente sia persona con disabilità o, comunque, si trovi nelle condizioni richieste dall'art. 6, comma 5, del decreto-legge n. 48 del 2023, come convertito.

- Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, artt. 2, comma 2, lettera d), e 8, comma 3.

Pag. 81



N. 175. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 2 settembre 2026

Processo amministrativo – Notificazioni – Azione di annullamento – Notificazione del ricorso, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato – Previsione che tale notificazione deve essere effettuata ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge – Denunciata previsione che non consente al presidente o al collegio di ordinare l'integrazione del contraddittorio, quando il ricorso non è stato proposto nei confronti di alcuno dei controinteressati.

- 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), artt. 41, comma 2, limitatamente alle parole «e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso», e 49, comma 1.

Pag. 88

N. 176. Ordinanza del Tribunale di Avellino del 18 settembre 2026

Cittadinanza – Acquisto – Acquisizione della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Modifiche alla legge n. 91 del 1992 – Preclusione all'acquisizione della cittadinanza italiana in base al criterio della discendenza per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza – Applicabilità della preclusione ai nati all'estero anche prima della data di entrata in vigore dell'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 3-bis, comma 1, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74. ..

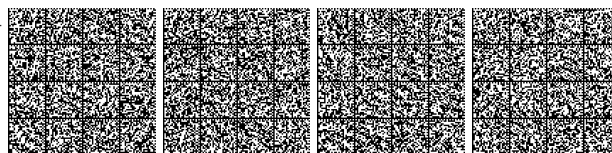
Pag. 100

N. 177. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto del 5 maggio 2026

Caccia – Esercizio dell'attività venatoria – Termine di impugnazione dei calendari venatori di trenta giorni decorrenti dalla data della loro pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione – Previsione che, in caso di impugnazione del calendario venatorio, le associazioni venatorie riconosciute sono parti necessarie del giudizio.

- Legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), art. 18, comma 4.

Pag. 105





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 174

Sentenza 6 luglio - 22 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento individuale - Assenza di giusta causa o giustificato motivo - Tutela indennitaria dei lavoratori - Limitazione dell'indennità tra un minimo di 2,5 e un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, «, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro» - Irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio, anche convenzionale, di eguaglianza, lesione della libertà e della dignità umana, nonché del diritto e della tutela del lavoro - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 8.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 4, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24.

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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), promosso dal Tribunale ordinario di Livorno, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra I. S. e M. L., con ordinanza del 12 febbraio 2026, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Udita nella camera di consiglio del 6 luglio 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;
deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2026.

— 1 —



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 febbraio 2026 (reg. ord. n. 39 del 2026), il Tribunale ordinario di Livorno, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), in riferimento agli artt. 3, commi primo e secondo, 4, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea (CSE), adottata a Torino il 18 ottobre 1961 e riveduta, con annesso, a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30.

2.- Il giudizio *a quo* origina da un ricorso proposto da I. S. contro il licenziamento intimatole il 4 luglio 2024 da M. L., subentrato (in data 1° giugno 2022) nella titolarità dello studio dentistico per il quale la ricorrente aveva svolto mansioni di assistente sanitario - in forza di contratto a tempo indeterminato e part time - a far data dal 1° novembre 2003 e senza soluzione di continuità.

Il giudice rimettente ha illustrato, in fatto, le vicende del rapporto di lavoro, esponendo che I. S., nei primi sei mesi del 2024, era stata destinataria di tre contestazioni disciplinari, seguite da un'archiviazione e da due sanzioni disciplinari, ritenute pretestuose e, comunque, contestate.

Era poi sopraggiunta la lettera di licenziamento, per giusta causa e senza preavviso, per asserite mancanze concernenti le procedure di sterilizzazione degli strumenti di lavoro.

Contro l'atto espulsivo, nel quale il rapporto di lavoro veniva indicato come instaurato solo a far data dal 1° giugno 2022, la lavoratrice aveva proposto ricorso, al fine di sentire accertare «l'inefficacia e/o la nullità e/o illiceità e/o l'illegittimità» del licenziamento intimato, con condanna alla riassunzione e al pagamento di un'indennità risarcitoria «non inferiore a 6 mensilità e non superiore a 36 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto», nonché «dell'indennità sostitutiva di preavviso», oltre interessi e rivalutazione.

Il datore di lavoro, nel costituirsi in giudizio, aveva contestato, tra l'altro, l'applicabilità dell'art. 3 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183): a suo parere, in caso di accoglimento della domanda attorea, avrebbe dovuto applicarsi il regime sanzionatorio di cui all'art. 8 della legge n. 604 del 1966, trattandosi di rapporto di lavoro risalente a data anteriore al 7 marzo 2015, e l'eventuale indennizzo non avrebbe dovuto superare l'importo minimo di due mensilità e mezza dell'ultima retribuzione globale di fatto.

Tanto premesso, il rimettente ritiene incontestate, tra le parti, le circostanze dell'assunzione a far data dal 1° novembre 2003, della mancanza della necessaria preventiva contestazione dell'addebito disciplinare, dell'esemplare condotta lavorativa della ricorrente nei venti anni precedenti al 2024, dell'ammontare della retribuzione mensile pattuita e dell'occupazione, presso lo studio dentistico, di meno di quindici dipendenti.

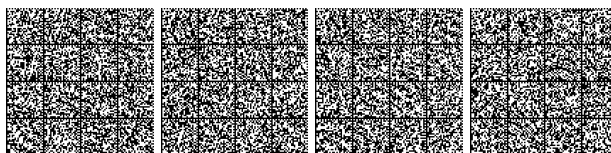
3.- In ordine alla rilevanza, il giudice *a quo*, richiamando giurisprudenza di legittimità, ritiene che il licenziamento oggetto di causa non sia nullo, anche se «attinto da illegittimità sotto diversi profili, anche gravi», quali la mancanza di preventiva contestazione e il mancato assolvimento, da parte del datore di lavoro, dell'onere «di provarne il fondamento».

Tuttavia, attesa l'impossibilità di soddisfare la richiesta avanzata in ricorso di ottenere una indennità in misura non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità, per l'inapplicabilità dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015 a un rapporto di lavoro sorto anteriormente al 7 marzo 2015, il rimettente individua il regime sanzionatorio applicabile in quello dettato dalla disposizione censurata.

Inoltre, considerando la gravità dei vizi dell'atto espulsivo e le condizioni soggettive della parte, ritiene necessario «intervenire con una sanzione dissuasiva, deterrente ed adeguata», consistente nella condanna al pagamento di una indennità di importo elevato, «comunque senz'altro superiore al limitatissimo tetto massimo» di cui all'art. 8 della legge n. 604 del 1966, secondo cui, in caso di datore di lavoro con meno di quindici dipendenti (come nella specie), l'ammontare dell'indennità risarcitoria dovuta al lavoratore illegittimamente licenziato «deve essere circoscritto in una forbice tra 2,5 e 6 mensilità».

A parere del giudice *a quo*, si tratterebbe di un'indennità del tutto «sprovvista del necessario carattere compensativo e dissuasivo», proprio facendo riferimento, in concreto, ai criteri previsti dal citato art. 8, quali l'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, il comportamento e le condizioni delle parti.

Ciò fonderebbe la rilevanza delle questioni sollevate, anche perché, per la «chiara lettera della norma», non sarebbe neppure consentita un'interpretazione adeguatrice.



4.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* censura l'art. 8 della legge n. 604 del 1966 nella parte in cui, «prevedendo una forbice ridotta (da 2,5 a 6 mensilità) fissa un limite massimo e comunque insuperabile («sei mensilità»)».

Più in particolare, per il rimettente, i dubbi di legittimità costituzionale muoverebbero «in due direzioni» e in plurimi profili.

5.- In una prima direzione, l'intervallo compreso fra un minimo di due mensilità e mezzo e un massimo di sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, «in uno con la previsione di un tetto massimo francamente limitato», contrasterebbe con una pluralità di parametri costituzionali.

5.1.- Innanzitutto, sarebbero lesi gli artt. 3, commi primo e secondo, e 41, secondo comma, Cost., «in maniera non dissimile» da quanto ritenuto da questa Corte nella sentenza n. 118 del 2025, in riferimento alla disciplina dettata dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, applicabile solo in caso di assunzione successiva al 7 marzo 2015.

5.1.1.- Sotto un primo profilo, nel raffronto tra le tutele approntate a favore dei dipendenti di una impresa che raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento) e quelle previste per i dipendenti di una impresa cosiddetta «sotto soglia», anche la norma censurata differenzerebbe ingiustificatamente, quanto alla reazione sanzionatoria, vizi di identica - o almeno omogenea - gravità, come ad esempio l'insussistenza del fatto addebitato: per i lavoratori di imprese di grandi dimensioni, a seconda della gravità del vizio che investe l'atto espulsivo, da un lato sussisterebbe la possibilità - esclusa per i dipendenti delle imprese «sotto soglia» - della tutela reintegratoria che si affianca a quella indennitaria e, dall'altro, la tutela monetaria potrebbe essere quantificata «sino alla importante misura di ventiquattro mensilità».

5.1.2.- Sotto un secondo profilo, tutto interno alle imprese «sotto soglia», la disposizione censurata non consentirebbe di distinguere la tutela in funzione della gravità dei vizi che inficiano l'atto espulsivo, in quanto quelli «più gravi sono trattati come i meno gravi e viceversa». In tal modo, sarebbero irragionevolmente accomunati vizi dell'atto espulsivo estremamente diversi tra loro, come ad esempio la violazione dell'obbligo di motivazione e l'insussistenza del fatto contestato: a prescindere dalla tipologia di vizio che affligge l'atto espulsivo, la tutela sarebbe sempre «relegata ad una cornice edittale limitatissima (da un minimo di 2,5 mensilità a 6 mensilità) senza possibilità di reale personalizzazione in relazione alle circostanze del caso di specie», sicché verrebbero trattate «in modo uguale (o estremamente simile) situazioni concrete profondamente diverse», venendo in rilievo una «tutela standardizzata e tanto ridotta» da risultare inidonea a regolare vicende «produttive di danni diseguali».

Una «forbice tanto limitata per determinare l'indennità risarcitoria» non consentirebbe, del resto, di soddisfare i criteri di personalizzazione del risarcimento, nonché di adeguatezza e di congruità dello stesso, e non garantirebbe neppure «la necessaria portata deterrente che deve accompagnare la tutela indennitaria», secondo i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 150 del 2020 e n. 194 del 2018, di cui il rimettente riporta ampi stralci).

Il caso oggetto del giudizio principale confermerebbe tali assunti.

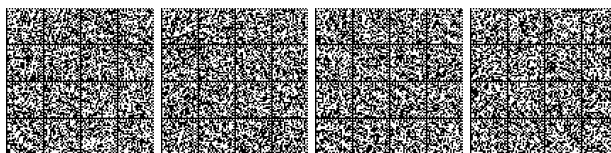
In considerazione della retribuzione della lavoratrice, l'intervallo tra il minimo e il massimo dell'indennità potrebbe variare «da una somma pari a circa 3.600 euro ad una somma pari a circa 8.600 euro», sicché risulterebbe «estremamente ridotta anzitutto la funzione compensativa della tutela indennitaria, ma anche essenzialmente azzerata la portata deterrente della stessa».

5.1.3.- In tal modo, e al contempo, sarebbero lese la libertà e la dignità umana, che l'art. 41, secondo comma, Cost. tutela «anche nella piccola impresa».

5.2.- In secondo luogo, la previsione del limite massimo delle sei mensilità violerebbe l'art. 4, primo comma, Cost., che, nel riconoscere a tutti i cittadini il diritto al lavoro, contestualmente prevede l'impegno della Repubblica a curare le condizioni per rendere tale diritto effettivo, «rimuovendo gli ostacoli alla stabilità dell'occupazione tra i quali rileva senz'altro, in modo preponderante, la previsione di una sanzione con efficacia dissuasiva a fronte di provvedimenti espulsivi illegittimi».

5.3.- Ancora, per il rimettente - che richiama, al riguardo, giurisprudenza costituzionale (di cui riproduce ampi stralci) - la disposizione censurata lederebbe l'art. 35, primo comma, Cost., che, tutelando il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, rende «necessaria l'esistenza di una ragione giustificatrice alla base del recesso».

5.4.- Infine, sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 24 CSE, il quale, soprattutto nei casi sottratti alla tutela reale, imporrebbe la «necessaria adeguatezza dei rimedi risarcitori» e, dunque, una tutela indennitaria «che abbia un'idonea forza compensativa di quanto il lavoratore ha perso a causa del licenziamento illegittimo e dissuasiva nei confronti del datore di lavoro artefice dell'atto espulsivo viziato».



In ipotesi di licenziamento non sorretto da giusta causa, dovrebbe sempre essere assicurata tutela nel rispetto dei principi di effettività e di ragionevolezza, mentre ciò non parrebbe garantito «dalla previsione del limite massimo delle sei mensilità», tanto più che, nel caso di specie, per la mancanza del requisito dimensionale ivi previsto, non sarebbe applicabile la disciplina contenuta nell'ultimo periodo del medesimo art. 8 della legge n. 604 del 1966, secondo cui la misura massima dell'indennità può essere maggiorata fino a dieci o quattordici mensilità in caso di anzianità lavorativa superiore, rispettivamente, a dieci o a venti anni.

6.- Le censure si muovono anche in una seconda direzione.

Il rimettente è consapevole che, per la giurisprudenza costituzionale, discipline differenziate nel tempo, che distinguono le tutele applicabili ai lavoratori in base alla data di assunzione, non sono costituzionalmente illegittime, purché sia rispettato il principio di ragionevolezza (è citata la sentenza n. 22 del 2024) e sia garantita la funzione deterrente a fronte di un licenziamento illegittimo (è citata ancora la sentenza n. 194 del 2018, unitamente alle sentenze n. 128 e n. 7 del 2024).

Per il giudice *a quo*, recherebbe offesa all'art. 3, commi primo e secondo, Cost., sotto i profili dell'eguaglianza e della ragionevolezza, il differente trattamento «riservato ai vecchi e ai nuovi assunti» nelle imprese di minori dimensioni.

Nelle sentenze richiamate, il diverso trattamento introdotto dal d.lgs. n. 23 del 2015 per i licenziamenti individuali sarebbe stato considerato rispettoso del principio di uguaglianza, in quanto agganciato alla non irragionevole finalità perseguita dal legislatore, di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione.

Per il rimettente, tuttavia, «l'attuale deteriore trattamento dei vecchi assunti rispetto ai nuovi [...] non ha alcun fondamento razionale», anche perché impedisce «di valorizzare l'elemento della “anzianità di servizio del prestatore di lavoro”», richiamato proprio dalla disposizione censurata. Si imporrebbe, quindi, quantomeno un «riavvicinamento risarcitorio tra le tutele nelle piccole imprese ante e post riforma», anche in considerazione della «tendenziale maggiore difficoltà di ricollocamento lavorativo dei vecchi assunti, con un conseguente tendenziale maggiore impatto del danno».

7.- Tutto ciò premesso, il rimettente non chiede a questa Corte «la mera rimozione del limite rappresentato dall'attuale tetto massimo delle 6 mensilità», perché altrimenti si attribuirebbe al giudice il potere di «disporre un ristoro essenzialmente senza limiti». Nell'articolare un *petitum* di carattere sostitutivo, ritiene invece possibile rifarsi allo schema dell'art. 9 del d.lgs. n. 23 del 2015, che regolerebbe «una situazione non solo analoga ma del tutto sovrapponibile, dunque identica», a quella disciplinata dalla disposizione censurata, da cui si differenzerebbe solo per il dato temporale dell'assunzione dei lavoratori destinatari delle differenti tutele.

Per il giudice *a quo* sarebbero in astratto possibili due strade: «il c.d. rinvio fisso, ovvero il c.d. rinvio mobile», rispetto all'art. 9 del d.lgs. n. 23 del 2015, come inciso dalla sentenza di questa Corte n. 118 del 2025, di cui il rimettente riproduce ampi passaggi motivazionali, ritenendo i principi espressi applicabili anche al caso in esame.

Il rimettente, tuttavia, scarta il primo itinerario, che condurrebbe alla sostituzione dell'attuale limite delle sei mensilità con il tetto delle diciotto mensilità oggi previsto in caso di licenziamento illegittimo di assunti presso imprese di piccole dimensioni dopo il 7 marzo 2015. Ciò perché, avuto riguardo agli assunti prima del 7 marzo 2015 non dipendenti da imprese “sotto soglia”, «la massima tutela indennitaria “pura” (ossia completamente sganciata dalla reintegra)» trova la propria disciplina nell'art. 18 statuto lavoratori, che prevede il limite di ventiquattro mensilità. La sostituzione ipotizzata, invece, «renderebbe del tutto frustrata la tutela della piccola impresa, che pure ha fondamento costituzionale».

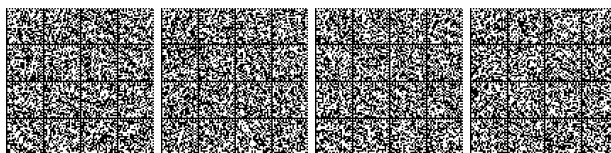
Per i motivi illustrati, il rimettente chiede a questa Corte una differente pronuncia sostitutiva, che richiami l'art. 9 del d.lgs. n. 23 del 2015 solo quanto al meccanismo del “dimezzamento” ivi previsto, da applicare, però, al tetto indennitario più elevato delle ventiquattro mensilità contemplato dall'art. 18, quinto comma, statuto lavoratori, per la tutela solo monetaria spettante ai lavoratori assunti da imprese di grandi dimensioni prima del 7 marzo 2015.

8.- In conclusione, il giudice *a quo* chiede a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 8 della legge n. 604 del 1966, nella parte in cui, nel disegnare l'intervallo risarcitorio, prevede «un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto» anziché «un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto».

9.- Nessuna delle parti del giudizio principale si è costituita e neppure è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

10.- In data 7 aprile 2026 hanno depositato opinioni scritte l'Associazione Comma2 - Lavoro è dignità e la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL).

Tali opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 29 aprile 2026.



Entrambi gli amici curiae condividono le argomentazioni poste a base dell'ordinanza di rimessione, ma criticano la soluzione prospettata per la *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata.

La CGIL, in particolare, auspica un intervento sostitutivo “per linee interne” allo stesso art. 8 della legge n. 604 del 1966, prospettando la «sostituzione del tetto delle 6 mensilità con quello delle 14 mensilità, pure previsto dall'attuale norma», che diventerebbe il limite generale entro il quale operare la valutazione del caso concreto correlata ai plurimi criteri dettati dalla disposizione censurata.

L'Associazione Comma2 - Lavoro è dignità, invece, ritiene che, in assenza di “rime obbligate”, costituisca soluzione adeguata, già rinvenibile nell'ordinamento, proprio il tetto risarcitorio previsto dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, il quale, in seguito alla sentenza n. 118 del 2025, «prevede un indennizzo variabile fra 3 e 18 mensilità».

Considerato in diritto

11.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 39 del 2026), il Tribunale di Livorno, in funzione di giudice del lavoro, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966, prospettandone il contrasto con gli artt. 3, commi primo e secondo, 4, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE.

La disposizione è censurata nella parte in cui, nel disciplinare le conseguenze del licenziamento illegittimo, perché intimato in mancanza di giusta causa o giustificato motivo, prevede a carico del datore di lavoro - che non raggiunga i requisiti dimensionali previsti dall'art. 18 statuto lavoratori e che non riassuma, entro tre giorni, il lavoratore assunto prima del 7 marzo 2015 - l'obbligo di risarcire il danno con il versamento di «un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto» anziché di «un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto».

12.- Nel giudizio *a quo*, avente a oggetto il licenziamento intimato per ragioni disciplinari a una dipendente di un piccolo studio odontoiatrico, non vi è contestazione tra le parti né sulla data di assunzione, pacificamente anteriore al 7 marzo 2015, né sull'occupazione di meno di quindici lavoratori alle dipendenze del datore di lavoro.

Per il rimettente, inoltre, risultano accertati plurimi vizi del licenziamento, non integranti ipotesi di nullità, ma comunque connotati da profili di rilevante gravità, concernenti, in particolare, il mancato assolvimento della prova posta a carico del datore di lavoro circa la riconducibilità del fatto contestato alla ex lavoratrice e il difetto di preventiva contestazione degli addebiti.

Non potendosi ricorrere né alla reintegrazione piena né a quella “attenuata” di cui all'art. 18, quarto comma, statuto lavoratori (ammissibile solo in presenza di datori di lavoro “sopra soglia”), il giudice rimettente ritiene che il regime indennitario applicabile sia quello dettato dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, della cui legittimità costituzionale, tuttavia, dubita.

13.- Quanto alla rilevanza, considerando la gravità dei vizi dell'atto espulsivo e le condizioni soggettive della parte, il giudice *a quo* reputa necessario «intervenire con una sanzione dissuasiva, deterrente ed adeguata», consistente nella condanna al pagamento di una indennità di importo elevato, «comunque senz'altro superiore al limitatissimo tetto massimo» di sei mensilità. Quest'ultimo, nella fattispecie concreta, non sarebbe superabile, per la mancanza del requisito occupazionale previsto dall'ultimo periodo della disposizione censurata (l'occupazione complessiva di più di quindici prestatori di lavoro) ai fini dell'eventuale maggiorazione fino a quattordici mensilità.

14.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* censura l'art. 8 della legge n. 604 del 1966 nella parte in cui, non solo prevede «una forbice ridotta (da 2,5 a 6 mensilità)», ma fissa anche un limite massimo dell'indennità risarcitoria considerato inadeguato rispetto ai plurimi parametri evocati.

Più in particolare, per il rimettente, i dubbi di legittimità costituzionale muoverebbero «in due direzioni», articolandosi in differenti profili.

14.1.- In una prima direzione, sarebbero lesi gli artt. 3, commi primo e secondo, e 41, secondo comma, Cost.

14.1.1.- Per un primo profilo, nel raffronto tra le salvaguardie approntate a favore dei lavoratori a seconda che il datore di lavoro raggiunga o meno i requisiti dimensionali di cui all'art. 18 statuto lavoratori, vi sarebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra le due categorie di dipendenti, essendo riservata a quelli delle imprese “sotto soglia” una tutela irragionevolmente deteriore contro vizi dell'atto espulsivo di identica - o almeno paragonabile - gravità.



14.1.2.- Per un secondo profilo, tutto interno alle imprese “sotto soglia”, la disposizione censurata non consentirebbe di distinguere la tutela in funzione della gravità dei vizi che inficiano l’atto espulsivo.

Ciò impedirebbe una «reale personalizzazione» del risarcimento in relazione alle circostanze del caso concreto, venendo in rilievo una «tutela standardizzata e tanto ridotta» da risultare inidonea a regolare vicende «produttive di danni diseguali».

Una «forbice tanto limitata» non consentirebbe, inoltre, di soddisfare i criteri di adeguatezza e di congruità del risarcimento, e neppure garantirebbe «la necessaria portata deterrente» della tutela indennitaria.

In tal modo sarebbero lese pure la libertà e la dignità umana, presidiate dall’art. 41, secondo comma, Cost. «anche nella piccola impresa e non solo nelle ipotesi di datore di grandi dimensioni».

Sarebbero altresì violati: l’art. 4, primo comma, Cost., che, nel riconoscere a tutti i cittadini il diritto al lavoro, contestualmente prevede l’impegno della Repubblica a promuovere le condizioni per rendere tale diritto effettivo; l’art. 35, primo comma, Cost., che, tutelando il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, rende «necessaria l’esistenza di una ragione giustificatrice alla base del recesso»; l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 24 CSE, il quale, soprattutto nei casi sottratti alla tutela reale, imporrebbe la «necessaria adeguatezza dei rimedi risarcitori».

Gli indicati vulnera sarebbero ancora più evidenti quando, come nel caso di specie, per la mancanza del requisito dimensionale necessario (l’occupazione di almeno quindici dipendenti nel complesso), non risulti applicabile la possibile maggiorazione dell’indennità prevista dall’ultimo periodo del medesimo art. 8 della legge n. 604 del 1966, in presenza di una certa anzianità lavorativa.

14.2.- Le censure si muovono anche in una seconda direzione, in quanto il differente trattamento «riservato ai vecchi e ai nuovi assunti» nelle imprese di minori dimensioni sarebbe lesivo dell’art. 3, commi primo e secondo, Cost., sotto i profili dell’eguaglianza e della ragionevolezza.

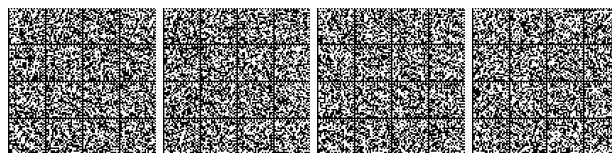
15.- Sulla scorta di tali argomenti, il rimettente chiede a questa Corte di sostituire all’attuale importo massimo di sei mensilità, posto dalla disposizione censurata, un nuovo limite, pari a dodici mensilità della retribuzione globale di fatto. A detto limite, nella prospettiva del giudice *a quo*, dovrebbe giungersi applicando il meccanismo del “dimezzamento”, di cui all’art. 9 del d.lgs. n. 23 del 2015, all’estremo superiore - pari a ventiquattro mensilità - della forbice indennitaria che l’art. 18, quinto comma, statuto lavoratori, riserva ai dipendenti da datori di lavoro “sopra soglia” assunti prima del 7 marzo 2015.

16.- Ciò premesso, senza ricostruire dettagliatamente l’evoluzione normativa della tutela dei lavoratori contro i licenziamenti individuali illegittimi, già più volte compendiata in plurime decisioni di questa Corte (tra le più recenti, sentenze n. 129, n. 128, n. 44, n. 22 e n. 7 del 2024), alle quali è possibile fare rinvio, ci si può qui limitare a richiamare le sentenze n. 13 e n. 12 del 2025. Tali pronunce, infatti, hanno ricordato che, per lungo tempo, i rimedi apprestati dall’ordinamento si sono tradotti in due forme di garanzia. La prima, nel caso di datori di lavoro “sopra soglia” (ossia con più di quindici dipendenti - cinque se imprenditore agricolo - occupati in ciascuna unità produttiva o comunque nell’ambito dello stesso comune, oppure più di sessanta nel complesso), era rappresentata dalla cosiddetta tutela reintegratoria (o “reale”) di cui all’art. 18 statuto lavoratori, incentrata essenzialmente sulla condanna alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro in precedenza occupato. La seconda, nel caso di datori di lavoro “sotto soglia”, era invece rappresentata, fatte salve particolari ipotesi, dalla cosiddetta tutela indennitaria (definita anche “obbligatoria”) di cui al qui censurato art. 8 della legge n. 604 del 1966, consistente nella condanna alla riassunzione del dipendente o, in alternativa, al pagamento in suo favore di un’indennità, definita espressamente dalla legge come volta a «risarcire il danno».

L’art. 18 statuto lavoratori è stato poi profondamente modificato dall’art. 1, comma 42, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), che ha riservato la tutela reintegratoria alle ipotesi di maggiore gravità: quella “piena” in caso di licenziamento nullo o discriminatorio; quella “attenuata” in caso di licenziamento fondato su un “fatto insussistente”. La medesima riforma ha poi riconfigurato anche la tutela indennitaria, definendola in misura più o meno ampia a seconda dei vizi dell’atto espulsivo.

Successivamente, il d.lgs. n. 23 del 2015 - al fine di «favorire l’ingresso nel mondo del lavoro di “nuovi assunti”, accentuandone la flessibilità in uscita con il riconoscimento di una tutela risarcitorio-monetaria predeterminata e, quindi, alleggerendo le conseguenze di un licenziamento illegittimo» (sentenza n. 129 del 2024) - ha introdotto il contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti e ha dettato una disciplina organica delle conseguenze dei licenziamenti illegittimi intimati, dai datori sia “sopra soglia” sia “sotto soglia”, ai lavoratori assunti a decorrere dal 7 marzo 2015.

Nel confermare la frammentazione delle tutele introdotta dalla legge n. 92 del 2012 in funzione della gravità del vizio rilevato, il legislatore del 2015 ha, però, configurato una normativa che ridimensiona la tutela indennitaria e limita ulteriormente quella reintegratoria.



Per quanto qui specificamente interessa, il regime indennitario per i “nuovi assunti” è stato ridisegnato sia nella misura “forte” sia in quella “debole” (rispettivamente, dagli artt. 3, comma 1, e 4 del d.lgs. n. 23 del 2015), mediante la previsione di importi dovuti tra un minimo e un massimo.

Rispetto a tali importi è stato introdotto il “dimezzamento” in caso di imprese “sotto soglia”, in favore delle quali era comunque originariamente previsto un tetto massimo pari a sei mensilità di retribuzione (art. 9).

Tale «arretramento delle garanzie a favore della flessibilità in uscita» (sentenza n. 12 del 2025) è stato successivamente mitigato, per specifici profili, da alcune pronunce di questa Corte.

In particolare, sulla tutela indennitaria dovuta hanno inciso le sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020, che, a prescindere dai requisiti dimensionali dell’impresa, hanno eliminato l’automatismo di calcolo dell’indennizzo - in origine legato alla sola anzianità di servizio - previsto per i licenziamenti soggetti al d.lgs. n. 23 del 2015.

Successivamente, la sentenza n. 118 del 2025 - dando seguito al monito contenuto nella sentenza n. 183 del 2022, che, nel dichiarare l’inammissibilità delle questioni allora sollevate, aveva segnalato l’intollerabilità di un ulteriore protrarsi dell’inerzia legislativa - ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del citato art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole «e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità», così eliminando, con riguardo alle piccole imprese, il tetto imposto all’indennizzo dovuto ai lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015.

Su tale ultima decisione si tornerà in seguito (*infra*, punto 21), giacché proprio ai principi da essa espressi il rimettente si richiama per motivare l’intervento oggi richiesto a questa Corte.

17.- Dal breve excursus operato nel punto precedente emerge l’attuale coesistenza nell’ordinamento di due normative aventi a oggetto le conseguenze dei licenziamenti illegittimi nelle imprese che non raggiungono la soglia dimensionale fissata dall’art. 18 statuto lavoratori.

Per i dipendenti assunti dopo il 7 marzo 2015, la disciplina di riferimento è dettata dall’art. 9 del d.lgs. n. 23 del 2015, come inciso dalla citata sentenza n. 118 del 2025.

Per i dipendenti assunti prima di tale data, il regime rimane quello previsto dall’art. 8 della legge n. 604 del 1966, in questa sede censurato.

A tali ultimi lavoratori - ferma la tutela reintegratoria “piena” prevista, indipendentemente dal requisito dimensionale, dai primi due commi dell’art. 18 statuto lavoratori riformato nel 2012 per i licenziamenti discriminatori, verbali o nulli per altra causa - il datore di lavoro, in alternativa alla riassunzione entro tre giorni, può scegliere di corrispondere una indennità determinata in un «importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell’ultima retribuzione globale di fatto».

Entro questa forbice, il sistema disegnato dalla legge n. 604 del 1966 non prevede una graduazione della tutela monetaria in relazione al tipo e alla gravità del vizio dell’atto espulsivo, ma contempla i criteri per orientare il giudice nella determinazione, in concreto, dell’importo dell’indennità all’interno dell’indicato intervallo.

In particolare, sempre secondo il citato art. 8, occorre avere riguardo «al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell’impresa, all’anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti». A ciò si aggiunga che l’art. 30, comma 3, secondo periodo, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi all’occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), dispone che «[n]el definire le conseguenze da riconnettere al licenziamento ai sensi dell’articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, il giudice tiene egualmente conto di elementi e di parametri fissati dai predetti contratti [id est: i contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi oppure i contratti individuali di lavoro ove stipulati con l’assistenza e la consulenza previste nel primo periodo] e comunque considera le dimensioni e le condizioni dell’attività esercitata dal datore di lavoro, la situazione del mercato del lavoro locale, l’anzianità e le condizioni del lavoratore, nonché il comportamento delle parti anche prima del licenziamento».

Infine, l’ultimo periodo dell’art. 8 in esame prevede la possibilità della maggiorazione della misura massima dell’indennità «fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro».



Tale ultimo requisito dimensionale è da intendere riferito all'occupazione considerata nel complesso (e non nell'ambito della singola unità produttiva), ma entro il limite delle sessanta unità che determinerebbe l'operatività della tutela "reale".

18.- Le censure oggi avanzate contro l'art. 8 della legge n. 604 del 1966 ricalcano quelle mosse, nel giudizio concluso con la sentenza n. 118 del 2025, all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, con l'aggiunta di quella incentrata sull'ingiustificato differente trattamento «riservato ai vecchi e ai nuovi assunti» nelle imprese di minori dimensioni.

Anche ora, come allora, è possibile affermare che le doglianze, pur formulate in riferimento a parametri diversi, presentano un nucleo comune, che ne consente un esame unitario, come profili di un'unica questione, sintetizzabile «nell'asserita irragionevole limitazione della tutela indennitaria - prevista per i licenziamenti illegittimi intimati dai datori di lavoro "sottosoglia" - lesiva del diritto del lavoratore a un indennizzo adeguato a difenderne dignità e libertà» (sentenza n. 118 del 2025).

19.- Venendo al merito, la questione è fondata in riferimento a tutti i parametri indicati.

20.- È necessario, in primo luogo, ricordare che la sentenza n. 194 del 2018 ha dettato una serie di principi generali in ordine alla tutela indennitaria, da riconoscersi, a prescindere dal requisito dimensionale del datore di lavoro, al lavoratore cui sia intimato un licenziamento illegittimo.

Tale licenziamento, «anche se efficace, in quanto idoneo a estinguere il rapporto di lavoro, costituisce pur sempre un atto illecito, essendo adottato in violazione della preesistente non modificata norma imperativa secondo cui «il licenziamento del prestatore di lavoro non può avvenire che per giusta causa ai sensi dell'art. 2119 del Codice civile o per giustificato motivo» (art. 1 della legge n. 604 del 1966)».

La tutela monetaria da attribuire al lavoratore deve essere tale da consentire al giudice di operare una reale «personalizzazione del danno subito dal lavoratore», in quanto il rispetto del principio di eguaglianza presidiato dall'art. 3 Cost. impone di evitare che siano trattate in modo ingiustificatamente omogeneo situazioni che ben possono essere differenti.

Occorre, poi, assicurare «l'adeguatezza del risarcimento», affinché esso possa rispondere «alla sua primaria funzione riparatorio-compensativa del danno sofferto dal lavoratore» e costituire un congruo «ristoro del concreto pregiudizio subito» a causa del licenziamento illegittimo.

Infine, deve essere garantita «un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente», perché un tale comportamento compromette «l'equilibrio degli obblighi assunti nel contratto».

L'obiettivo da perseguire, infatti, è la realizzazione di un bilanciato «componimento degli interessi in gioco: la libertà di organizzazione dell'impresa da un lato e la tutela del lavoratore ingiustamente licenziato dall'altro».

21.- I principi innanzi illustrati sono stati costantemente applicati nella giurisprudenza costituzionale successiva.

Per quanto qui specificamente interessa, essi hanno trovato terreno fertile anche nel campo del licenziamento illegittimamente intimato ai lavoratori dipendenti da piccole imprese, assunti in data successiva al 7 marzo 2015 e soggetti, quindi, al regime del contratto di lavoro "a tutele crescenti".

In particolare, la sentenza n. 118 del 2025, alla quale l'odierna ordinanza di rimessione opera un costante rinvio, ha inciso sull'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015.

Quest'ultimo prevedeva, oltre al "dimezzamento" dell'ammontare delle indennità riconosciute ai lavoratori dipendenti da imprese "sopra soglia" (tra un importo minimo e massimo, in misura variabile in funzione della gravità dei vizi dell'atto espulsivo), anche un tetto, non superabile, pari all'ammontare di sei mensilità.

A fronte dell'inerzia dimostrata dal legislatore a seguito della lesione degli evocati parametri costituzionali già accertata dalla sentenza n. 183 del 2022, questa Corte, con la citata sentenza n. 118 del 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole «e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità».

Per giungere a tale decisione, si è evidenziato che, pur «nel peculiare contesto delle piccole realtà organizzative», l'esigenza «di prevedibilità e di contenimento dei costi», se può consentire una "moderazione" del ristoro spettante al lavoratore «al cospetto di un licenziamento illegittimo che l'ordinamento [...] qualifica comunque come illecito», non ne autorizza certo il sostanziale sacrificio.

Di conseguenza, l'imposizione di un tetto, stabilito in sei mensilità di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto e insuperabile anche in presenza di licenziamenti viziati dalle più gravi forme di illegittimità, è stata considerata confliggente con i principi costituzionali innanzi illustrati, «dando luogo a una tutela monetaria incompatibile con la necessaria "personalizzazione del danno subito dal lavoratore" (sentenza n. 194 del 2018)».



22.- Tanto premesso, l'art. 8 della legge n. 604 del 1966 replica tutti i vizi di legittimità costituzionale che la sentenza n. 118 del 2025 ha riscontrato nel tetto indennitario di analoga misura di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015.

Una forbice tra 2,5 e sei mensilità - al pari di quella, sostanzialmente analoga, indicata come esempio paradigmatico dalla sentenza n. 118 del 2025 («da tre a sei mensilità nel caso dei licenziamenti illegittimi di cui all'art. 3, comma 1», del d.lgs. n. 23 del 2015) - «comprime eccessivamente l'ammontare dell'indennità», impedendo una reale personalizzazione del danno subito dal lavoratore, «anche in presenza di licenziamenti viziati dalle più gravi forme di illegittimità»; nonché si connota «al pari di una liquidazione legale forfetizzata e standardizzata», come tale «inidonea a rispecchiare la specificità del caso concreto e quindi a costituire un ristoro del pregiudizio sofferto dal lavoratore, adeguato a garantirne la dignità, nel rispetto del principio di eguaglianza»; risulta inefficace rispetto alla necessaria funzione deterrente, volta a dissuadere il datore di lavoro dal reiterare l'illecito.

Inoltre, un intervallo così esiguo priva di reale significato pratico l'applicazione dei criteri previsti dallo stesso art. 8 della legge n. 604 del 1966, ai fini della necessaria personalizzazione della risposta riparatoria-compensativa del danno sofferto dal lavoratore ingiustamente licenziato.

Neppure può sottacersi un ulteriore profilo, correttamente evidenziato dall'odierno rimettente.

Per effetto della sentenza n. 118 del 2025, ai dipendenti assunti da datori di lavoro “sotto soglia” dopo il 7 marzo 2015 è ora riconosciuta, tendenzialmente, una tutela indennitaria quantitativamente più elevata rispetto a quella dei lavoratori assunti nelle “piccole imprese” in data antecedente.

Ciò accade, ad esempio, con riferimento al caso - disciplinato dal combinato disposto degli artt. 3, comma 1, e 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 - del licenziamento per il quale non ricorrono gli estremi del giustificato motivo (oggettivo o soggettivo) o della giusta causa, essendo oggi prevista la possibilità di determinare l'indennità spaziando tra un minimo di tre e un massimo di diciotto mensilità.

È senz'altro vero che, per costante giurisprudenza costituzionale, «non contrast[a], di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alla stessa categoria di soggetti, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo costituisce un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche» (ordinanze n. 25 del 2012 e n. 224 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 140 e n. 41 del 2026, n. 254 del 2014; ordinanze n. 61 del 2010, n. 170 del 2009, n. 212 e n. 77 del 2008).

Tuttavia, quella stessa giurisprudenza ha affermato che la discrezionalità del legislatore nel delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme deve essere esercitata pur sempre «nel rispetto del canone di ragionevolezza» (ancora, sentenza n. 41 del 2026; nello stesso senso, sentenze n. 129, n. 7 e n. 6 del 2024).

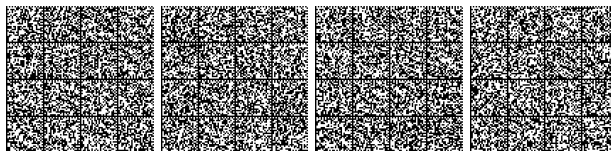
Sulla base di tali principi, in effetti, questa Corte (sentenza n. 194 del 2018) ha in passato ritenuto che la modulazione temporale dell'applicazione del d.lgs. n. 23 del 2015 - che aveva all'epoca segnato un «arretramento delle garanzie a favore della flessibilità in uscita» (sentenza n. 12 del 2025) - avesse rispettato il canone della ragionevolezza, «alla luce della ragione giustificatrice [...] costituita dallo “scopo”, dichiaratamente perseguito dal legislatore, “di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione” (alinea dell'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014)».

Con il sopra segnalato rovesciamento di prospettiva derivante dalla sentenza n. 118 del 2025, che ha tendenzialmente rafforzato la tutela monetaria spettante ai “nuovi assunti” nelle imprese “sotto soglia”, tale giustificazione ha perso la gran parte del proprio fondamento razionale, anche alla luce della notoria - e, per questo, esattamente evidenziata dal rimettente - «maggiore difficoltà di ricollocamento lavorativo dei vecchi assunti, con un conseguente tendenziale maggiore impatto del danno».

23.- Una volta accertato il vulnus ai parametri costituzionali evocati, occorre individuare il percorso per superarlo.

A tal proposito, «il petitum dell'ordinanza di rimessione può chiarire il contenuto delle censure, ma non comporta l'adozione di una soluzione vincolata; questa Corte, infatti, “ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla reductio ad legitimitatem della disposizione censurata” (sentenze n. 146 e n. 53 del 2025 e n. 46 del 2024)» (sentenza n. 85 del 2026; nello stesso senso, sentenze n. 140, n. 103, n. 66, n. 51 e n. 30 del 2026).

Ora, nello schema proposto dal giudice *a quo*, a ben vedere, non si chiede di ricorrere a «precisi punti di riferimento [...] già esistenti» (sentenza n. 236 del 2016), bensì di creare un nuovo precetto, attraverso una combinazione tra segmenti di discipline diverse. Un tale petitum non è perciò propriamente inquadrabile all'interno del perimetro dei rimedi desumibili dal sistema, ai quali la giurisprudenza costituzionale ricorre tutte le volte in cui sia possibile rintracciare una soluzione idonea a porre rimedio ai vulnera riscontrati, purché, tuttavia, essa sia già presente nell'ordinamento.



Piuttosto, anche nel caso di specie - come già in occasione della sentenza n. 118 del 2025 - è ben possibile operare un intervento più limitato, di natura meramente ablativa, comunque sufficiente a eliminare l'accertata lesione.

23.1.- Al riguardo, è utile ricordare che l'ultimo periodo dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966 già prevede la possibilità di maggiorare la misura massima dell'indennità «fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro».

Tale meccanismo è soggetto, quindi, a due requisiti, che, peraltro, devono ricorrere congiuntamente (tra le recenti, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 22 maggio 2025, n. 13741): il primo è di natura dimensionale, dovendo essere alle dipendenze del datore più di quindici (e fino a sessanta) prestatori di lavoro; il secondo richiede un'anzianità di lavoro superiore a dieci o a venti anni, per accedere alla possibile maggiorazione rispettivamente fino a dieci o a quattordici mensilità.

Essendo l'ambito applicativo della disciplina in esame - da considerarsi, evidentemente, "a esaurimento" - limitato ai dipendenti assunti prima del 7 marzo 2015, l'anzianità lavorativa di almeno dieci anni è stata ormai acquisita da tutti i lavoratori soggetti al regime di cui si discute, per i quali risulterà progressivamente privo di rilievo ostativo anche quel requisito dell'anzianità ventennale che consente di aspirare a un'indennità fino a quattordici mensilità di retribuzione globale di fatto (e che la ricorrente nel giudizio *a quo*, peraltro, già possiede).

Il reale ostacolo che continua a frapporsi all'esercizio della discrezionalità del giudice all'interno di una forbice più ampia è, dunque, costituito dal requisito dimensionale previsto dall'inciso finale dell'art. 8 scrutinato.

24.- La *reductio ad legitimatam* della disposizione censurata può essere operata proprio eliminando il frammento normativo da ultimo indicato: «se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro».

Il limite occupazionale ivi contemplato, infatti, se pure ha potuto contribuire a razionalizzare il sistema nel periodo in cui convivevano, con il rischio di sovrapposizione, differenti criteri dimensionali dettati dalla legge n. 604 del 1966 e dallo statuto dei lavoratori di qualche anno successivo, ha perso invero gran parte del proprio rilievo all'indomani della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali). Ciò in quanto quest'ultima ha operato una significativa novellazione dell'intera disciplina dei licenziamenti illegittimi: da un lato, ridefinendo, con l'art. 1, comma 1, il campo di applicazione della tutela "reale" di cui all'art. 18 statuto lavoratori; dall'altro, rispettivamente, con gli artt. 2, comma 3, e 6, comma 2, modificando la disposizione censurata e, al contempo, abrogando l'art. 11 della legge n. 604 del 1966, che, nei confronti dei datori di lavoro con meno di trentacinque dipendenti, escludeva in radice l'applicazione della stessa tutela "obbligatoria". Circostanza questa che aveva reso l'appena richiamata tutela invocabile anche dai lavoratori impiegati presso le imprese di più ridotte dimensioni.

Tale generalizzazione della tutela monetaria in favore di tutti i lavoratori dipendenti da imprese "sotto soglia" resterebbe, tuttavia, inefficace, ove non se ne assicurasse anche l'effettività: effettività che impone il rispetto dei criteri di personalizzazione del danno prodotto, di adeguatezza del relativo ristoro e di reale efficacia dissuasiva di quest'ultimo, senza consentire ulteriori distinzioni fondate esclusivamente sulla dimensione dell'impresa pur sempre "sotto soglia".

Risponde, dunque, alla stessa logica che funge da sfondo alla scelta già operata dalla legge n. 108 del 1990 l'eliminazione anche dell'unico reale ostacolo rimanente alla possibilità di dare attuazione ai principi da ultimo indicati, consentendo l'ampliamento - in favore di tutti i "vecchi assunti" nelle imprese di minori dimensioni - della forbice entro la quale potrà spaziare la discrezionalità del giudice.

Quest'ultima sarà pur sempre guidata dai criteri dettati dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, tra i quali, peraltro, il «numero dei dipendenti occupati» continuerà ad avere rilievo, sebbene non più in termini ostativi all'accesso almeno al primo gradino della maggiorazione indennitaria.

Infine, non contrasta con i parametri evocati condizionare la più ampia maggiorazione fino a quattordici mensilità al possesso di un'anzianità lavorativa quantomeno ventennale. È vero che questa Corte ha ritenuto intollerabile, alla luce dei principi anche oggi evocati dal rimettente, prestabilire interamente (e rigidamente) il quantum dell'indennità in relazione all'unico parametro dell'anzianità di servizio (ancora sentenza n. 194 del 2018). Tuttavia, quella stessa giurisprudenza (punto 11 del Considerato in diritto) - proprio indicando come esempio la disposizione qui scrutinata - non ha affatto escluso che l'anzianità lavorativa possa essere considerata un ragionevole parametro, non solo per orientare, purché in concorso con altri, la risposta risarcitoria all'interno di un intervallo prestabilito, ma anche «per ampliare ulteriormente la discrezionalità del giudice», ossia per consentire l'accesso a una forbice indennitaria ancora più divaricata.

25.- Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966, limitatamente alle parole «, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), limitatamente alle parole «, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260174

N. 175

Ordinanza 8 luglio - 22 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Norme della Regione Piemonte - Accesso all'edilizia residenziale pubblica - Requisiti - Titolarità di permesso almeno biennale ed esercizio di regolare attività di lavoro subordinato o autonomo, anche per i soggiornati di Paesi terzi di lungo periodo - Punteggi per la formazione delle graduatorie - Possibilità, stabilita con regolamento della Giunta regionale, di attribuirne ulteriori alla residenza protratta in via continuativa, nel territorio regionale, da o per almeno quindici, venti o venticinque anni - Denunciate irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione dei vincoli derivanti dal diritto eurounitario - Necessità di chiarire l'art. 12, par. 2, lett. d), della direttiva 2011/98/UE, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, vada interpretato nel senso che la volontà di derogare alla parità di trattamento debba essere formulata in maniera espressa nel testo della disciplina attuativa della direttiva o nel senso di ammettere che una chiara volontà derogatoria sia desumibile anche grazie a quanto espressamente chiarito nella relazione illustrativa del decreto legislativo e, più in generale, nei lavori preparatori del testo normativo - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE - Sospensione del giudizio costituzionale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 40, comma 6; legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3, artt. 3, comma 1, lettera a), e 8, comma 1, lettera t-bis).
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 4, paragrafo 3; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 34; direttiva 2011/98/UE, art. 12, paragrafi 1, lettera g) e 2, lettera d); direttiva 2003/109/CE, art. 11, paragrafo 1, lettera f).

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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nonché degli artt. 3, comma 1, lettera *a*), e 8, comma 1, lettera *t-bis*), della legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale), come modificati dalla legge della Regione Piemonte 27 febbraio 2024, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale) e ulteriori disposizioni», promosso dal Tribunale ordinario di Torino, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, H. C., Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) Piemonte, Sindacato unitario nazionale inquilini e assegnatari (SUNIA) Torino, Sindacato inquilini casa e territorio (SICET) Piemonte, Regione Piemonte e Agenzia territoriale per la casa del Piemonte centrale, con ordinanza del 4 novembre 2025, iscritta al n. 23 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti gli atti di costituzione di ASGI aps e altri e della Regione Piemonte, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2026 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato Alberto Guariso per ASGI aps e altri, l'avvocato Massimo Scisciòt per la Regione Piemonte e l'avvocata dello Stato Daniela Canzoneri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2026.

Ritenuto in fatto

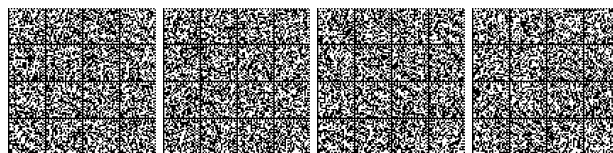
1.- Con ordinanza del 4 novembre 2025, iscritta al n. 23 del registro ordinanze 2026, il Tribunale ordinario di Torino, prima sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nonché degli artt. 3, comma 1, lettera *a*), e 8, comma 1, lettera *t-bis*), della legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale), come modificati dalla legge della Regione Piemonte 27 febbraio 2024, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale) e ulteriori disposizioni», nella parte in cui subordinano l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (di seguito, anche: *ERP*), per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea con un regolare permesso di soggiorno biennale, allo svolgimento di una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo.

Le questioni relative agli artt. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e 3, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010 sono prospettate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 12, paragrafo 1, lettera *g*), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, nonché all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il solo art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010 è altresì censurato per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, nella parte in cui lo svolgimento di un'attività lavorativa sarebbe richiesto anche per questi ultimi.

Infine, il Tribunale rimettente ritiene che l'art. 8, comma 1, lettera *t-bis*), della censurata legge regionale contrasti con l'art. 3 Cost. nella parte in cui consente l'attribuzione di punteggi aggiuntivi ai richiedenti che risiedono, o hanno risieduto, in via continuativa, nel territorio piemontese da o per almeno quindici, venti o venticinque anni.

2.- Le su evocate questioni sono sollevate nell'ambito di un procedimento antidiscriminatorio, promosso da Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, H. C., Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) Piemonte, Sindacato unitario nazionale inquilini e assegnatari (SUNIA) Torino e Sindacato inquilini casa e territorio (SICET) Piemonte, nei confronti della Regione Piemonte e dell'Agenzia territoriale per la casa (ATC) del Piemonte centrale.



In particolare, il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a pronunciarsi, ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), sul carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Piemonte.

Tale condotta consiste nell'aver adottato: *i)* il decreto del Presidente della Giunta regionale 4 ottobre 2011, n. 9/R, recante «Regolamento del bando di concorso e della graduatoria, in attuazione dell'articolo 5, comma 9, della legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale)», che richiama i requisiti di cui all'art. 3, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, fra i quali rientra lo svolgimento di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, ai sensi dell'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998; *ii)* il decreto del Presidente della Giunta regionale 4 ottobre 2011, n. 10/R, recante «Regolamento dei punteggi, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale)», come modificato dal decreto del Presidente della Giunta regionale 8 aprile 2024, n. 1/R, recante «Modifiche al regolamento regionale 4 ottobre 2011, n. 10/R (Regolamento dei punteggi in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale))», che limita l'ammissione in graduatoria ai cittadini non UE che svolgano un'attività lavorativa e che impone, nei bandi di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'applicazione dei punteggi collegati alla residenza nella Regione, con attribuzione di cinque punti per i residenti da o per almeno venticinque anni, quattro punti per i residenti da o per almeno venti anni e tre punti per i residenti da o per almeno quindici anni.

Il Tribunale di Torino precisa, inoltre, che il giudizio *a quo* concerne anche il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'ATC del Piemonte centrale. Quest'ultima, per il tramite delle commissioni per l'assegnazione degli alloggi, ha provveduto alla composizione delle graduatorie dei bandi aperti secondo i requisiti e i punteggi indicati dalla disciplina regionale censurata e ha escluso dalle graduatorie già formate i cittadini non UE privi del requisito dell'attuale svolgimento di attività lavorativa subordinata o autonoma.

I ricorrenti nel giudizio principale, secondo quanto riferito dal rimettente, hanno chiesto di ordinare alla Regione Piemonte la modifica dei regolamenti regionali n. 9/R e n. 10/R del 2011, la correzione delle graduatorie formate in applicazione dei requisiti contestati e la rimozione delle esclusioni fondate sul difetto dell'attività lavorativa.

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni aventi a oggetto il requisito lavorativo, il Tribunale di Torino ritiene, anzitutto, che l'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e l'art. 3, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010 contrastino con l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della ragionevolezza e della disparità di trattamento.

Il rimettente riferisce che - secondo la giurisprudenza di questa Corte - l'edilizia residenziale pubblica costituisce una prestazione sociale destinata a soddisfare il bisogno abitativo di persone e di nuclei familiari economicamente deboli, sicché i relativi requisiti di accesso devono presentare una ragionevole correlazione con detta finalità (cita, in proposito, le sentenze n. 1 del 2025, n. 67 del 2024, n. 44 del 2020 e n. 107 del 2018). Rispetto a tale *ratio*, lo svolgimento attuale di una regolare attività lavorativa non costituirebbe un indice coerente, poiché finirebbe per escludere proprio soggetti che versano in condizioni di maggiore fragilità economica e sociale.

4.- Il giudice *a quo* denuncia, altresì, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 12, paragrafo 1, lettera *g)*, della direttiva 2011/98/UE e 34 CDFUE.

Ritiene, infatti, che la direttiva riconosca ai lavoratori di paesi terzi rientranti nel suo ambito applicativo il diritto alla parità di trattamento con i cittadini UE per quanto concerne l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio.

Richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e la sentenza n. 54 del 2022 di questa Corte, il Tribunale rimettente sottolinea che la parità di trattamento costituisce la regola generale, mentre le deroghe previste dal diritto dell'Unione europea devono essere interpretate restrittivamente.

In ogni caso, a detta del giudice *a quo*, è necessario che gli Stati membri manifestino in modo inequivocabile la volontà di limitare l'applicazione della parità di trattamento (cita, in proposito, le sentenze della Corte di giustizia 25 novembre 2020, causa C-302/19, Istituto nazionale della previdenza sociale, paragrafo 27 [*recte*: 26], e 21 giugno 2017, causa C-449/16, Kerly Del Rosario Martinez Silva, paragrafo 29). L'onere di dichiarare espressamente le eventuali deroghe nel corso dell'attività di trasposizione emergerebbe - secondo il rimettente - dal sistema della direttiva considerato nel suo insieme e dalle finalità che lo ispirano. Tale onere sarebbe, infatti, funzionale non soltanto alla salvaguardia dell'effetto utile della direttiva, ma anche alla necessaria trasparenza in fase di recepimento, contraddistinta dalla costante interlocuzione degli Stati membri con la Commissione e dalla «notifica delle loro misure di recepimento con uno o più documenti intesi a chiarire il rapporto tra gli elementi di una direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento» (considerando 32 della direttiva 2011/98/UE).



Secondo il giudice *a quo*, una siffatta manifestazione inequivoca della volontà di esercitare la deroga non sarebbe ravvisabile nella normativa censurata.

5.- Un'ulteriore questione di legittimità costituzionale riguarda poi i cittadini di paesi terzi titolari del permesso di lungo periodo UE.

Il Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, nella parte in cui, mediante il rinvio all'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, assoggetterebbe anche tali stranieri al requisito dello svolgimento di una regolare attività lavorativa. Secondo il rimettente, una simile interpretazione sarebbe incompatibile con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*), della direttiva 2003/109/CE, che riconosce ai soggiornanti di lungo periodo lo stesso trattamento dei cittadini nazionali quanto all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e alle procedure per l'ottenimento di un alloggio. La norma regionale finirebbe, in sostanza, per estendere ai lungo soggiornanti una limitazione che, nel sistema del testo unico immigrazione e del diritto dell'Unione, non potrebbe operare nei loro confronti.

6.- Infine, il Tribunale di Torino censura l'art. 8, comma 1, lettera *t-bis*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, che consente di attribuire punteggi aggiuntivi ai richiedenti che risiedano o abbiano risieduto in via continuativa nel territorio regionale da o per almeno quindici, venti o venticinque anni.

Il giudice *a quo* riferisce che il regolamento regionale sui punteggi, come modificato nel 2024, attribuisce rispettivamente tre, quattro e cinque punti in ragione della durata della residenza o della pregressa residenza continuativa nel territorio piemontese. Tale criterio sarebbe irragionevole perché valorizzerebbe la mera durata del radicamento territoriale, senza collegarla né alla durata del bisogno abitativo né all'anzianità di permanenza in graduatoria.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

7.1.- In via preliminare, la difesa statale ha eccepito il difetto di rilevanza, sostenendo che il giudice rimettente avrebbe potuto definire la controversia mediante la non applicazione della normativa interna asseritamente incompatibile con il diritto dell'Unione. Ha inoltre contestato la legittimazione degli enti collettivi ricorrenti e lamentato un'incompleta ricostruzione del quadro normativo.

7.2.- Nel merito, l'Avvocatura ha posto in evidenza come l'art. 12, paragrafo 2, lettera *d*), della direttiva 2011/98/UE, nel riferirsi all'accesso ai beni e servizi e alle procedure per l'ottenimento di un alloggio, consenta espressamente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento ai lavoratori di paesi terzi che svolgano un'attività lavorativa, restringendo l'accesso all'assistenza abitativa.

La facoltà derogatoria disciplinata dalla direttiva consentirebbe, pertanto, di riservare la parità di trattamento, nello specifico settore abitativo, a chi partecipi effettivamente al mercato del lavoro. Di riflesso, l'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 costituirebbe legittimo esercizio di tale facoltà, poiché consentirebbe di subordinare l'accesso all'edilizia residenziale pubblica allo svolgimento di una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo.

Secondo la difesa statale, la disciplina rifletterebbe la struttura e le finalità della direttiva, la quale, nel riconoscere un nucleo minimo comune di diritti ai cittadini di paesi terzi non ancora titolari dello status più favorevole di soggiornante di lungo periodo, collegherebbe la parità di trattamento al soggiorno regolare e all'inserimento nel mercato del lavoro, consentendone una realizzazione graduale in specifici settori.

Il requisito lavorativo esprimerebbe, inoltre, un criterio oggettivo di radicamento e di stabilità dell'inserimento sociale ed economico, ragionevolmente utilizzabile per distribuire la risorsa scarsa costituita dagli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Il riferimento alla regolarità dell'attività lavorativa sarebbe, d'altro canto, coerente con l'obiettivo unionale di contrastare lo sfruttamento dei lavoratori di paesi terzi e la concorrenza sleale derivante dal lavoro irregolare.

L'Avvocatura esclude, inoltre, che le affermazioni della sentenza n. 54 del 2022 di questa Corte sul mancato esercizio della facoltà di deroga, sostenute in relazione a prestazioni connesse alla maternità e alla nascita, possano essere automaticamente estese all'assistenza abitativa.

7.3.- In aggiunta, la difesa statale afferma che l'art. 3 Cost. non potrebbe essere impiegato per neutralizzare una deroga espressamente consentita dal diritto dell'Unione, ferma restando la possibilità per il legislatore nazionale di adottare disposizioni più favorevoli ai sensi dell'art. 13, paragrafo 2, della direttiva 2011/98/UE.

7.4.- Da ultimo, secondo l'Avvocatura generale, la ragionevolezza del sistema sarebbe confermata dalla circostanza che i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti, ma privi di attività lavorativa, non resterebbero sprovvisti di tutela abitativa, potendo accedere alle misure temporanee e agli alloggi sociali previsti dai commi da 1 a 4 dello stesso art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998.



8.- Si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

Secondo la difesa regionale, l'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010 si limiterebbe a recepire il requisito previsto dalla disciplina statale, il quale sarebbe applicabile anche ai soggiornanti di lungo periodo.

Quanto all'art. 8, comma 1, lettera *t-bis*), della richiamata legge, la Regione Piemonte rileva come la previsione del punteggio per la residenza protratta non possa ritenersi di per sé costituzionalmente illegittima, essendo la concreta determinazione del punteggio rimessa al regolamento regionale.

9.- Infine, si sono costituite in giudizio anche ASGI aps, CGIL Piemonte, SUNIA Torino e SICET Piemonte, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

Le citate associazioni escludono che lo Stato italiano si sia validamente avvalso della facoltà di deroga prevista dall'art. 12, paragrafo 2, lettera *d*), della direttiva 2011/98/UE. A loro avviso, la limitazione della regola della parità di trattamento richiederebbe una manifestazione espressa, chiara e inequivocabile della volontà statale effettuata in sede di recepimento. Questa non potrebbe essere dedotta né dal mantenimento dell'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, antecedente alla direttiva, né dai riferimenti contenuti nella relazione illustrativa e negli altri atti preparatori del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40 (Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro), in quanto non tradotti in una specifica disposizione normativa.

Le medesime parti hanno ribadito, inoltre, l'irragionevolezza del requisito dello svolgimento attuale di un'attività lavorativa, in quanto non coerente con la funzione dell'edilizia residenziale pubblica e idoneo a escludere soggetti in condizioni di maggiore bisogno.

Da ultimo, hanno sostenuto l'illegittimità costituzionale anche della disciplina concernente l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo correlato alla lunga residenza, in quanto criterio che tenderebbe a valorizzare un elemento del tutto sganciato dal bisogno abitativo.

10.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Piemonte e le parti private hanno depositato memorie illustrative, insistendo nelle rispettive conclusioni.

Considerato in diritto

11.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe e iscritta al n. 23 reg. ord. del 2026, il Tribunale di Torino, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 12, paragrafo 1, lettera *g*), della direttiva 2011/98/UE e 34 CDFUE, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, e 3, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 2 del 2024, nella parte in cui subordinano l'accesso agli alloggi ERP, per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea con un regolare permesso di soggiorno biennale, allo svolgimento di una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo.

La richiamata disposizione regionale è altresì censurata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente all'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*), della direttiva 2003/109/CE, nella parte in cui - secondo il rimettente - lo svolgimento di un'attività lavorativa sarebbe richiesto anche ai soggiornanti di lungo periodo.

Infine, il Tribunale di Torino reputa l'art. 8, comma 1, lettera *t-bis*), della stessa legge regionale contrastante con l'art. 3 Cost., nella parte in cui consente l'attribuzione di punteggi aggiuntivi ai richiedenti alloggio che risiedono, o hanno risieduto, in via continuativa nel territorio piemontese da o per almeno quindici, venti o venticinque anni.

12.- Questa Corte reputa preliminare l'esame delle questioni sollevate con riguardo all'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e all'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12, paragrafo 1, lettera *g*), della direttiva 2011/98/UE, con riserva di esaminare successivamente ogni altra questione, anche in rito.

Ritiene, infatti, di dover accertare, previamente, se nell'ordinamento italiano trovi applicazione la regola che impone la parità di trattamento, ai sensi del richiamato art. 12, paragrafo 1, lettera *g*), della direttiva 2011/98/UE, o se le due norme interne censurate siano da correlare a un corretto esercizio della facoltà di deroga, prevista dall'art. 12, paragrafo 2, lettera *d*), della medesima direttiva.



13.- L'art. 12, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2011/98/UE stabilisce che «[i] lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: [...] g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale, fatta salva la libertà contrattuale conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale».

Tale parità di trattamento riguarda sia i cittadini di paesi terzi ammessi in uno Stato membro per finalità lavorative, ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/98/UE, sia quelli ammessi per fini diversi dall'attività lavorativa, ai sensi della successiva lettera c), purché autorizzati a lavorare (in tal senso, anche il considerando 20 della richiamata direttiva).

Lo ha ribadito la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, sottolineando che la parità di trattamento non è circoscritta ai soli titolari di un permesso unico di lavoro, bensì si estende anche ai titolari di un permesso di soggiorno per fini diversi dall'attività lavorativa, sempre che siano autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, causa C-350/20, O.D. e altri, paragrafi 45, 46 e 50, nonché, successivamente, prima sezione, sentenza 5 marzo 2026, causa C-151/24, Luevi; sentenza n. 54 del 2022 di questa Corte).

14.- A fronte della parità di trattamento, declinata dall'art. 12, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2011/98/UE entro il perimetro soggettivo sopra evidenziato, il successivo paragrafo 2, lettera d), del medesimo art. 12 riconosce agli Stati membri la facoltà di derogarvi «i) limitandone l'applicazione ai lavoratori di paesi terzi che svolgono un'attività lavorativa; ii) limitando l'accesso per quanto concerne l'assistenza abitativa».

14.1.- Con riguardo all'esercizio di tale facoltà di deroga, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha fornito vari chiarimenti ermeneutici.

Anzitutto, ha precisato che, essendo la parità di trattamento la regola generale, gli Stati membri possono apportare deroghe, ma queste sono «da interpretare [...] restrittivamente» (quinta sezione, sentenza 25 novembre 2020, causa C-302/19, Istituto nazionale della previdenza sociale, paragrafo 26, nonché grande sezione, sentenza 24 aprile 2012, causa C-571/10, Servet Kamberaj, paragrafo 86, cui si rifà settima sezione, sentenza 21 giugno 2017, causa C-449/16, Kerly Del Rosario Martinez Silva, paragrafo 29; seconda sezione, sentenza 4 marzo 2010, causa C-578/08, Rhimou Chakroun, paragrafo 43).

Inoltre, ha sottolineato che le deroghe possono essere invocate soltanto qualora gli organi competenti dello Stato membro abbiano «chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi» delle stesse (sentenza Kerly Del Rosario Martinez Silva, paragrafo 29; sentenza Servet Kamberaj, paragrafi 86 e 87).

Infine, ha escluso che si possa attribuire un valore derogatorio a «disposizioni adottate [...] prima del recepimento nel diritto interno della suddetta direttiva [in quanto tali previsioni] non possono essere considerate come istitutive delle limitazioni al diritto alla parità di trattamento che gli Stati membri hanno la facoltà di introdurre ai sensi della medesima direttiva» (sentenza Kerly Del Rosario Martinez Silva, paragrafo 30).

14.2.- Nel solco dei richiamati criteri, anche questa Corte ha sottolineato l'esigenza che lo Stato membro manifesti in modo inequivocabile la volontà di derogare alla regola generale della parità di trattamento e, in una vicenda concernente l'assegno di natalità e quello di maternità, ha ritenuto sussistere un onere di dichiarazione espressa dell'intento derogatorio nel corso dell'attività di trasposizione, a salvaguardia sia dell'effetto utile della direttiva sia della trasparenza nella fase di recepimento (sentenza n. 54 del 2022, punto 9.4.1. del Considerato in diritto).

15.- Tanto premesso, si deve procedere a esaminare il quadro normativo nazionale, nel quale si colloca il censurato art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 - richiamato anche dall'art. 3, comma 1, lettera a), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010 - che il Tribunale di Torino reputa contrastante con la regola della parità di trattamento, di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2011/98/UE (*infra*, punti 16 e 17).

Di seguito, occorre analizzare la fase attuativa della direttiva 2011/98/UE e il suo rapporto con la disposizione statale censurata, che ha un contenuto derogatorio rispetto alla parità di trattamento, ma sembra conforme a quanto consentito dall'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2011/98/UE (*infra*, punti 18, 19, 19.1., 19.2. e 19.3.).

Infine, vanno posti in rilievo i dubbi interpretativi concernenti l'esercizio della facoltà di deroga di cui all'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2011/98/UE, che la vicenda nazionale suscita e che questa Corte ritiene di dover sottoporre alla Corte di giustizia (*infra*, punti 20 e 21).

16.- L'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998 si compone di sei commi.

I primi quattro disciplinano i centri di accoglienza e gli alloggi sociali, collettivi o privati, destinati a far fronte a esigenze immediate e transitorie degli stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, in attesa del reperimento di un alloggio ordinario.



Il comma 6 concerne, invece, l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione eventualmente predisposti dalle regioni o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione.

Il testo attualmente vigente dell'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 è il risultato della modifica introdotta dall'art. 27, comma 1, lettera *d*), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo).

Nella versione originaria la disposizione stabiliva che «[g]li stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti che siano iscritti nelle liste di collocamento o che esercitino una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione».

La novella del 2002 ha sostituito il comma 6, aggiungendo il requisito della durata almeno biennale del permesso di soggiorno ed eliminando l'alternativa dell'iscrizione nelle liste di collocamento.

Il testo attuale dispone, pertanto, che «[g]li stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione».

17.- L'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 è stato richiamato anche dal censurato art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 2 del 2024.

Prima di tale intervento, la disciplina regionale consentiva l'accesso all'edilizia residenziale pubblica al cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, purché regolarmente soggiornante in Italia.

La legge reg. Piemonte n. 2 del 2024, nel sostituire il censurato art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, ha previsto, viceversa, oltre al requisito dell'essere il cittadino non UE «regolarmente soggiornante in Italia in base alle vigenti normative in materia di immigrazione», quello del necessario svolgimento di «una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, ai sensi dell'articolo 40, comma 6» del d.lgs. n. 286 del 1998.

La disciplina regionale, inoltre, specifica che tutti i requisiti richiesti dall'art. 3, comma 1 - compresi, dunque, quelli sopra richiamati - devono sussistere non solo nel momento dell'assegnazione, ma anche in quello della stipula della convenzione e successivamente, pena l'annullamento dell'assegnazione medesima (artt. 3, comma 4, e 16, comma 1, lettera *a*, della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010).

18.- Raffrontando ora il contenuto dell'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 (nonché dell'omologo art. 3, comma 1, lettera *a*, della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010) con la regola sulla parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera *g*), della direttiva 2011/98/UE, emergono due profili di differenziazione.

Anzitutto, la disciplina nazionale richiede il requisito della titolarità di un permesso di soggiorno «almeno biennale»; inoltre, presuppone lo svolgimento effettivo di un'attività di lavoro subordinato o autonomo, in luogo della mera titolarità di un permesso che autorizzi allo svolgimento di un'attività lavorativa, richiesta all'art. 12, paragrafo 1, lettera *g*), della direttiva 2011/98/UE.

Nondimeno, come già sopra evidenziato, l'art. 12, paragrafo 2, lettera *d*), punti *i*) e *ii*), della direttiva 2011/98/UE consente di limitare la parità di trattamento in ordine all'accesso all'abitazione, circoscrivendola «ai lavoratori di paesi terzi che svolgono un'attività lavorativa», sempre che gli Stati membri abbiano correttamente esercitato tale facoltà di deroga.

19.- Occorre, dunque, esaminare la disciplina attuativa della direttiva 2011/98/UE e il suo raccordo con l'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998.

19.1.- La citata direttiva è stata recepita con il d.lgs. n. 40 del 2014.

Il preambolo di tale decreto legislativo contiene la seguente dicitura: «[v]isto il 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, e successive modificazioni».

Segue il testo normativo del d.lgs. n. 40 del 2014, che consta di due articoli: dell'art. 1 che introduce modifiche proprio al d.lgs. n. 286 del 1998, senza però menzionare l'art. 40, comma 6, il cui contenuto precettivo resta, dunque, immutato, e dell'art. 2 che abroga disposizioni di altri testi normativi.



Nell'ambito del procedimento che ha condotto al richiamato decreto legislativo, la relazione illustrativa del relativo schema spiega il rapporto tra la previgente disciplina di cui al d.lgs. n. 286 del 1998 e quanto previsto dalla direttiva 2011/98/UE. In particolare, con riferimento alla parità di trattamento, di cui all'art. 12 della direttiva, precisa che, per quanto concerne «l'accesso ai pubblici servizi, l'equiparazione, nell'ordinamento nazionale, riguarda tutti i cittadini stranieri (art. 2 comma 5, d.lgs. N. 286/1998). L'accesso all'alloggio, invece, è limitato agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno almeno biennale che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato (art. 40, comma 6, d.lgs. N. 286/1998); la disposizione vigente risulta coerente con la direttiva europea (art. 12, paragrafo 2, lettera d) -ii) che consente agli Stati membri di limitarne l'accesso rispetto alla più ampia platea dei lavoratori stranieri destinatari della direttiva».

Correlativamente, la tabella di concordanza allegata alla relazione ha indicato, come disposizioni nazionali corrispondenti all'art. 12, paragrafo 1, lettera g), della direttiva, gli artt. 2, comma 5, e 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, ovverossia la disposizione che prevede la parità di trattamento e quella che contempla la deroga.

Nel medesimo senso depone il parere approvato dalla XIV Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati sullo schema di decreto legislativo (A.G. 61), secondo cui l'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede requisiti che «rientrano entro i poteri di "deroga" consentiti dall'art. 12, c. 2 lettera d) sub i), della direttiva 2011/98» (Atti parlamentari, XVII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, 21 gennaio 2014).

19.2.- La richiamata modalità di attuazione della direttiva 2011/98/UE ha generato nell'ordinamento italiano un contrasto interpretativo circa il corretto esercizio della facoltà derogatoria da parte del legislatore nazionale.

Secondo un primo orientamento, la volontà statale di avvalersi della facoltà di limitazione può essere dedotta dal complesso degli elementi che hanno accompagnato il recepimento e, in particolare: dalla scelta di mantenere immutata la disposizione previgente; dal richiamo al testo unico immigrazione nel preambolo; dalla relazione illustrativa, nella quale il contenuto precettivo dell'art. 40, comma 6, è stato considerato conforme all'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2011/98/UE (a tale indirizzo è riconducibile l'ordinanza di rimessione a questa Corte proveniente dal Tribunale ordinario di Milano, del 16 luglio 2025, iscritta al n. 224 del registro ordinanze 2025).

Secondo un diverso indirizzo, di contro, la facoltà di deroga non sarebbe stata correttamente esercitata dallo Stato italiano, poiché il semplice mantenimento dell'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, antecedente all'attuazione della direttiva, e il generico richiamo al testo unico immigrazione nel preambolo del d.lgs. n. 40 del 2014 non sarebbero sufficienti a integrare il chiaro esercizio della deroga richiesto dal diritto dell'Unione (in tale senso si sono pronunciati: Corte d'appello di Venezia, seconda sezione civile, sentenza 18 febbraio 2026; Tribunale ordinario di Cremona, sezione civile, sentenza 28 novembre 2024; Tribunale ordinario di Bologna, prima sezione civile, sentenza 22 luglio 2024, che hanno disapplicato la norma interna).

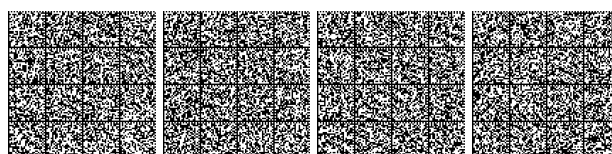
19.3.- A fronte di tale contrasto interpretativo, questa Corte ritiene, anzitutto, opportuno sottolineare la funzione ermeneutica che, nell'ordinamento italiano, riveste la relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo nella ricostruzione di quanto oggettivamente desumibile dal testo del medesimo decreto.

La relazione è un documento che, pur se privo di valore normativo, promana comunque dal Governo e «aiuta a comprendere compiutamente la struttura dell'atto e il contenuto dei singoli articoli di cui esso si compone» (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018, recante «Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169», Allegato 1, punto 4.1.). Inoltre, serve a «indicare, con chiarezza, come le nuove disposizioni che si introducono intervengono sulla normativa vigente, al fine di agevolare la lettura delle nuove norme e di evitare possibili dubbi interpretativi» (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009, recante «Istruttoria degli atti normativi del Governo», punto 2.1.1.).

Questa stessa Corte si è più volte avvalsa del riferimento a tale documento a riprova della corretta identificazione di significati che il testo della disposizione, nella sua valenza semantica, consentiva di desumere, tenuto conto del contesto sistematico di riferimento e del raccordo con altri canoni ermeneutici (sentenze n. 139 e n. 81 del 2025, n. 175 del 2022).

Negli stessi termini, la relazione è stata altresì valorizzata dalla giurisprudenza di legittimità (di recente, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 maggio-21 settembre 2023, n. 38481), nel solco di quanto affermato più in generale per tutti i lavori preparatori (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 17 novembre 2021, n. 35064 e sentenza 3 marzo 2021, n. 5821).

Ebbene, sulla base di tali premesse, si può ritenere che la relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo con la connessa tabella di concordanza, nel chiarire che il mantenimento dell'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 deriva dalla sua conformità alla facoltà di deroga concessa dall'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2011/98/UE, faccia emergere quanto sotteso al d.lgs. n. 40 del 2014. In sostanza, che renda chiara la volontà del legislatore, intesa in senso oggettivo (cioè la *voluntas legis*, di cui all'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile), orientata all'esercizio della facoltà di deroga.



Nondimeno, si tratta, per l'appunto, di una intentio legis che acquisisce chiarezza grazie soprattutto a quanto espresso nella relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo con la correlata tabella di concordanza, nonché nel parere della XIV Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati.

Dal portale EUR-Lex, nella sezione relativa al recepimento da parte della Repubblica italiana, risulta trasmesso alla Commissione europea il d.lgs. n. 40 del 2014.

20.- Così delineato il quadro normativo nazionale, questa Corte ritiene, dunque, che residuino alcuni dubbi interpretativi, nella prospettiva del diritto europeo, in merito all'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2011/98/UE, che non sono agevolmente superabili, in quanto non trovano immediata soluzione nei precedenti pronunciamenti della Corte di giustizia.

Anzitutto, se è vero che quest'ultima ha escluso la possibilità di attribuire un valore derogatorio a «disposizioni adottate [...] prima del recepimento nel diritto interno della [...] direttiva» (sentenza Kerly Del Rosario Martinez Silva, paragrafo 30), occorre, tuttavia, rilevare che, in tale caso, era stato proprio il giudice del rinvio a sostenere che «la Repubblica italiana non [aveva] inteso avvalersi della facoltà, prevista da tale disposizione, di limitare la parità di trattamento facendo ricorso all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/98, giacché essa non [aveva] manifestato in alcun modo una simile volontà» (sempre nel paragrafo 30).

Di contro, nella vicenda in esame, non sussiste soltanto una disposizione antecedente - l'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 - ma anche una sua conferma che si desume dalle scelte del legislatore, il quale, attuando la direttiva 2011/98/UE con il d.lgs. n. 40 del 2014, interviene sul d.lgs. n. 286 del 1998, senza incidere su quella norma, proprio in quanto la ritiene conforme alla facoltà di deroga di cui all'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della citata direttiva, come chiariscono la relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo e gli altri documenti sopra richiamati (*supra*, punto 19.3.).

D'altro canto, non sfugge a questa Corte che, in relazione all'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2011/98/UE, la Corte di giustizia richiede una «chiara espressione dell'intenzione di avvalersi della deroga» (sentenza Istituto Nazionale della previdenza sociale, paragrafo 26; sentenza Kerly Del Rosario Martinez Silva, paragrafo 29; sentenza Servet Kamberaj, paragrafi 86 e 87).

Ebbene, se nella prospettiva dell'ordinamento italiano può ritenersi che, proprio alla luce di quanto espresso nella relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo e negli altri testi su evocati, risulta chiaro l'intento del legislatore di esercitare la deroga, occorre, tuttavia, chiedersi se, nella prospettiva del diritto europeo, rientri nella nozione di «chiara espressione dell'intenzione di avvalersi della deroga», richiesta dalla Corte di giustizia, un'attuazione della facoltà di deroga che non venga formulata in maniera espressa nel testo normativo attuativo della direttiva.

Tale dubbio sull'ammissibilità di un esercizio non testuale della facoltà di deroga di cui all'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2011/98/UE non sembra, del resto, dileguarsi alla luce della sentenza della quinta sezione, 10 giugno 2021, causa C-94/20, Land Oberösterreich, concernente la diversa facoltà di deroga prevista dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE. Nella richiamata pronuncia, la Corte di giustizia, per un verso, dà conto che il giudice del rinvio, dopo aver richiamato la relazione di una commissione del parlamento del Land dell'Alta Austria, ha ritenuto «che tale commissione abbia così espresso la volontà del parlamento del Land dell'Alta Austria di avvalersi della facoltà di applicare la deroga prevista da tale disposizione» (paragrafo 22), ribadendo, in apertura all'esame della prima questione pregiudiziale, «che il giudice del rinvio parte dalla premessa [...] che le autorità competenti per l'attuazione di tale direttiva hanno chiaramente dichiarato che intendevano avvalersi della deroga prevista all'articolo 11, paragrafo 4, di tale direttiva, circostanza che spetta a detto giudice verificare» (paragrafo 34). Per un altro verso, però, la Corte di giustizia non si esprime su tale modalità di esercizio della facoltà di deroga, che non era oggetto della questione pregiudiziale, ma focalizza la propria attenzione sul contenuto stesso della deroga. Conclude, infatti, osservando che, «anche qualora si sia fatto uso della facoltà di applicare la deroga prevista dall'articolo 11, paragrafo 4, di tale direttiva» (paragrafo 49), comunque l'interpretazione della previsione sulla deroga sarebbe ostativa rispetto a quanto stabilito dalla legge austriaca.

In definitiva, l'incertezza in merito all'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2011/98/UE emerge in quanto la portata del presupposto della «chiara espressione dell'intenzione di avvalersi della deroga», stabilito dalla Corte di giustizia, potrebbe avere diverse implicazioni a seconda del peso che, sul piano interpretativo, si debba attribuire: al margine di discrezionalità dei legislatori nazionali nell'esercizio della facoltà di deroga alla parità di trattamento; all'obbligo di chiarezza nei confronti dei soggetti cui la direttiva attribuisce diritti; al rispetto della leale cooperazione, di cui all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, che si riverbera sul dovere di comunicazione delle misure di attuazione, nonché delle altre disposizioni che gli Stati membri adottino «nel settore disciplinato dalla [...] direttiva» (art. 16, paragrafo 2, della direttiva 2011/98/UE). A tal riguardo, il considerando 32 della direttiva 2011/98/UE prevede che, «[c]onformemente alla dichiarazione politica congiunta degli Stati membri e della Commissione sui documenti esplicativi del 28 settembre 2011, gli Stati membri si sono impegnati ad accompagnare, ove ciò sia giustificato, la



notifica delle loro misure di recepimento con uno o più documenti intesi a chiarire il rapporto tra gli elementi di una direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento. Per quanto riguarda la presente direttiva, il legislatore ritiene che la trasmissione di tali documenti sia giustificata».

A fronte, dunque, delle tante esigenze implicate e del vario rilievo da attribuire a ciascuna di esse nell'interpretazione dell'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2011/98/UE, quest'ultimo potrebbe astrattamente abbracciare diverse ricostruzioni.

In particolare, con riferimento alla vicenda di specie, potrebbe essere interpretato nel senso di ritenere che l'intenzione di avvalersi della facoltà di deroga sia "chiara" solo se formulata in maniera espressa nel testo normativo attuativo della direttiva o nel senso di ammettere che una chiara volontà derogatoria sia desumibile anche in via interpretativa grazie a quanto chiarito in maniera espressa nella relazione illustrativa del decreto legislativo e, più in generale, nei lavori preparatori del testo normativo.

21.- Alla luce, dunque, delle varie opzioni ermeneutiche che astrattamente si profilano, questa Corte, in omaggio al principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, paragrafo 3, TUE (da ultimo, ordinanze n. 147 del 2026 e n. 161 del 2024) e in ragione della competenza esclusiva della Corte di giustizia a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione (Corte di giustizia, terza sezione, sentenza 12 febbraio 2026, causa C-56/25, Petlichev, paragrafo 56; grande sezione, sentenza 18 dicembre 2025, causa C-448/23, Commissione europea contro Polonia, paragrafi 206 e 213; grande sezione, sentenza 22 febbraio 2022, causa C-430/21, RS, paragrafo 72), ritiene di proporre un rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Sospende, pertanto, il presente giudizio, onde sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

- se l'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2011/98/UE vada interpretato nel senso che la volontà di derogare alla parità di trattamento debba essere formulata in maniera espressa nel testo della disciplina attuativa della direttiva o nel senso di ammettere che una chiara volontà derogatoria sia desumibile anche grazie a quanto espressamente chiarito nella relazione illustrativa del decreto legislativo e, più in generale, nei lavori preparatori del testo normativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dispone di sottoporre, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale:

- se l'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, vada interpretato nel senso che la volontà di derogare alla parità di trattamento debba essere formulata in maniera espressa nel testo della disciplina attuativa della direttiva o nel senso di ammettere che una chiara volontà derogatoria sia desumibile anche grazie a quanto espressamente chiarito nella relazione illustrativa del decreto legislativo e, più in generale, nei lavori preparatori del testo normativo;

2) sospende il presente giudizio sino alla definizione della suddetta questione pregiudiziale;

3) ordina la trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti del giudizio, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

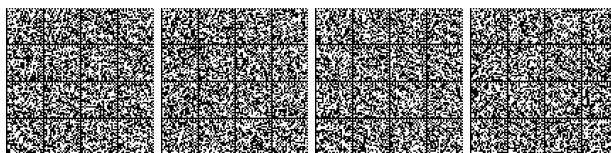
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 176

Ordinanza 8 luglio - 22 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Norme della Regione Lombardia - Accesso all'edilizia residenziale pubblica - Requisiti - Svolgimento di una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo - Restrizione asseritamente consentita ai sensi dell'art. 12, par. 2, lett. d), della direttiva 2011/98/UE - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia disposto in un altro giudizio pendente su analoga questione - Rinvio del giudizio a nuovo ruolo.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 40, comma 6; legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16, art. 22, comma 1, lettera a).
- Costituzione, art. 3, primo e secondo comma.

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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

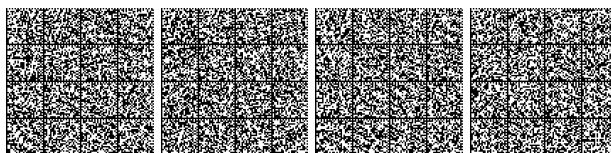
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dell'art. 22, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), promosso dal Tribunale ordinario di Milano, sezione prima civile, in composizione monocratica, nel procedimento che verte tra S.F.F. H., E. S., Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, Avvocati per niente (APN) onlus, Associazione NAGA-Organizzazione di volontariato per l'assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti (NAGA) odv, Sindacato inquilini casa e territorio (SICET) Lombardia, e Regione Lombardia e Azienda lombarda edilizia residenziale (ALER) Milano, con ordinanza del 16 luglio 2025, iscritta al n. 224 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione delle parti, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udita nell'udienza pubblica del 19 maggio 2026 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per ASGI aps e per le altre parti private costituite, Alessandra Zimmitti per la Regione Lombardia, nonché l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2026.

Ritenuto che, con ordinanza del 16 luglio 2025 (reg. ord. n. 224 del 2025), il Tribunale ordinario di Milano, sezione prima civile, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dell'art. 22, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei



servizi abitativi), nella parte in cui subordinano l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, per gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale, allo svolgimento di una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo;

che il giudice rimettente riferisce di dover decidere su un'azione antidiscriminatoria collettiva promossa, contro Regione Lombardia e Azienda lombarda edilizia residenziale (ALER) Milano, da Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, Avvocati per niente (APN) onlus, Associazione NAGA-Organizzazione di volontariato per l'assistenza sociosanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti (NAGA) odv e Sindacato inquilini casa e territorio (SICET) Lombardia, nonché su un'analoga azione individuale proposta nei confronti dei medesimi residenti da S.F.F. H., che ha contestato l'avvenuta cancellazione dalla graduatoria per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (di seguito, anche: *ERP*), conseguente al licenziamento per sopravvenuta inabilità;

che nel medesimo giudizio principale è successivamente intervenuta E. S., anch'ella esclusa dalle graduatorie ERP per non aver svolto nel 2023 attività lavorativa, a causa delle precarie condizioni di salute e della presenza, nel nucleo familiare, di due figli minori, uno dei quali autistico;

che, su tali premesse, il rimettente dubita della ragionevolezza del requisito dell'attuale svolgimento di regolare attività lavorativa, ritenendolo lesivo dell'art. 3 Cost., in quanto privo di adeguato collegamento con lo stato di bisogno, cui mira a far fronte l'ERP, e, anzi, volto a escludere proprio soggetti che versano in condizioni di maggiore vulnerabilità, con conseguente disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani e dell'Unione europea che si trovino nella medesima condizione di bisogno;

che, in via preliminare, il Tribunale di Milano ricostruisce il quadro derivante dalla direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, ritenendo che l'intento dello Stato italiano di avvalersi, ai sensi dell'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2011/98/UE, della facoltà di limitare la parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera g), della medesima direttiva possa desumersi da un complesso di elementi e segnatamente: i) dal mantenimento dell'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998; ii) dal richiamo del d.lgs. n. 286 del 1998 nel preambolo del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40 (Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro); iii) dalla relazione illustrativa del provvedimento attuativo della direttiva e dalla relativa tabella di concordanza;

che nel giudizio si è costituita la Regione Lombardia ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare le questioni inammissibili o non fondate;

che, inoltre, si sono costituite in giudizio anche tutte le associazioni, parti del giudizio principale, nonché E. S., intervenuta nel richiamato giudizio, adducendo argomenti a sostegno della fondatezza delle medesime questioni.

Considerato che, con ordinanza del 16 luglio 2025 (reg. ord. n. 224 del 2025), il Tribunale di Milano, sezione prima civile, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 22, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, nella parte in cui subordinano l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, per gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale, allo svolgimento di una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo;

che il rimettente, ai fini della valutazione della disciplina censurata, ha sostenuto che lo Stato italiano si è correttamente avvalso, ai sensi dell'art. 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2011/98/UE, della facoltà di limitare la parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera g), della medesima direttiva, il che preserverebbe l'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 da possibili contrasti con la direttiva 2011/98/UE;

che, successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione introduttiva dell'odierno giudizio, il Tribunale ordinario di Torino, sezione prima civile, in composizione monocratica, con ordinanza iscritta al n. 23 del registro ordinanze 2026, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto, tra l'altro, sempre l'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché l'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale), nella parte in cui subordinano l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea con un regolare permesso di soggiorno biennale, allo svolgimento di una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo;

che nell'ordinanza iscritta al n. 23 reg. ord. del 2026 il Tribunale di Torino - diversamente dal giudice *a quo* del presente giudizio - ha ritenuto che l'ordinamento italiano non si sia correttamente avvalso della facoltà di deroga e ha,



pertanto, dubitato della conformità dell'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), legge reg. Piemonte n. 3 del 2010 non solo all'art. 3 Cost., ma anche all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente all'art. 12, paragrafo 1, lettera *g*), della direttiva 2011/98/UE;

che, nell'ambito di tale secondo giudizio, questa Corte ha ritenuto preliminare accertare se l'ordinamento italiano abbia correttamente esercitato la facoltà di deroga prevista dall'art. 12, paragrafo 2, lettera *d*), della direttiva 2011/98/UE e ha ravvisato dubbi interpretativi circa il requisito della chiara espressione dell'intento derogatorio da parte dello Stato membro;

che, pertanto, questa Corte ha disposto, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea e la sospensione del giudizio iscritto al n. 23 reg. ord. del 2026, sino alla definizione della questione pregiudiziale;

che la definizione della questione rimessa alla Corte di giustizia è suscettibile di incidere anche sul presente giudizio;

che, pertanto, appare opportuno rinviare il presente giudizio a nuovo ruolo, in attesa della decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

rinvia il giudizio a nuovo ruolo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260176

N. 177

Ordinanza 5 - 22 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'ordine di esecuzione della pena - Possibilità in caso di condanna alla reclusione non superiore a quattro anni per il reato di pornografia minorile (art. 600-ter cod. pen.), ove sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità di cui alla sentenza n. 91 del 2024 della Corte costituzionale - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione della funzione rieducativa della pena - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1-*quater*, come richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale.
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma.



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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, promosso dalla Corte d'appello di Torino, sezione seconda penale, nel procedimento penale a carico di M. B., con ordinanza del 18 maggio 2026, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2026.

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

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026.

Ritenuto che la Corte d'appello di Torino, sezione seconda penale, con ordinanza del 18 maggio 2026, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2026, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, dell'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che l'ordine di esecuzione della pena debba essere sospeso in caso di condanna alla reclusione non superiore a quattro anni per il reato di cui all'art. 600-*ter* del codice penale (pornografia minorile), ove sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità di cui alla sentenza n. 91 del 2024 di questa Corte;

che il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere in sede di incidente di esecuzione ex art. 670 cod. proc. pen. avverso il provvedimento con cui il Procuratore generale ha rigettato la richiesta di sospensione dell'ordine di carcerazione adottato nei confronti di M. B., a seguito della condanna in via definitiva a due anni e due mesi di reclusione;

che la pena è stata comminata per avere M. B. compiuto, in concorso con altra persona ai sensi dell'art. 110 cod. pen., il reato di cui all'art. 609-*bis* cod. pen. (violenza sessuale), aggravato dall'essere stato commesso nei confronti di persona della quale è genitore (art. 609-*ter*, primo comma, numero 1, cod. pen.) e di età inferiore a dieci anni (art. 609-*ter*, secondo comma, cod. pen.); nonché il reato di cui all'art. 600-*ter* cod. pen. (pornografia minorile), aggravato dall'essere stato compiuto nei confronti di minore di anni sedici (art. 602-*ter*, quinto comma, cod. pen.);

che, riferisce ancora il rimettente, il trattamento sanzionatorio inflitto al condannato è stato così determinato: la pena base, per il reato più grave di cui all'art. 600-*ter*, aggravato ai sensi dell'art. 602-*ter*, quinto comma, cod. pen., è stata stabilita in nove anni di reclusione ed euro 36.000 di multa; in applicazione della circostanza attenuante ad effetto speciale introdotta in forza della sentenza n. 91 del 2024 di questa Corte, tale pena è stata ridotta a tre anni di reclusione ed euro 12.000 di multa, per poi essere ulteriormente ridotta a due anni di reclusione e ad euro 8.000 di multa per il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche; infine, è stata aumentata, per la continuazione con il reato di cui all'art. 609-*bis* cod. pen., riconosciuto di minore gravità ai sensi dell'ultimo comma del medesimo art. 609-*bis*, a due anni e due mesi di reclusione ed euro 8.700 di multa;

che la Corte d'appello rimettente riferisce, altresì, che il difensore del condannato, nel contestare il rigetto della richiesta di sospensione dell'ordine di carcerazione, ha osservato che il riconoscimento della circostanza attenuante speciale della minore gravità porrebbe il suo assistito «in una situazione sostanzialmente analoga, in sede esecutiva», a quella prevista dall'art. 609-*bis* cod. pen., il quale, per il caso sia riconosciuta analoga circostanza attenuante, non è compreso tra i cosiddetti reati ostativi ex art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, secondo periodo, ordin. penit.;

che il difensore ha richiesto, conseguentemente, un'interpretazione analogica in bonam partem dell'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, ordin. penit.; in via subordinata, ha eccepito l'illegittimità costituzionale del divieto di sospensione dell'esecuzione della pena in relazione al reato di cui all'art. 600-*ter* cod. pen., ove sia riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità;



che il giudice *a quo* ritiene preclusa tale interpretazione analogica, «non potendo il giudice estendere in via interpretativa la portata di norme che introducono deroghe a una regola generale»;

che, tuttavia, ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-*quater*, della legge n. 354 del 1975, richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., nei termini di cui si è detto;

che le questioni sarebbero rilevanti in quanto M. B., pur essendo stato condannato a una pena inferiore a quattro anni di reclusione per il reato di cui all'art. 600-*ter* cod. pen., riconosciuto di minore gravità, è attualmente detenuto, in quanto l'art. 4-bis, comma 1-*quater*, ordin. penit. non consente la sospensione dell'esecuzione;

che la non manifesta infondatezza delle questioni si desumerebbe dalla giurisprudenza costituzionale e, in particolare, dalla sentenza n. 68 del 2026, che si è pronunciata in relazione alla sospensione dell'esecuzione della pena per il delitto di cui all'art. 609-*quater* cod. pen. (atti sessuali con minorenne) cui sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale di cui al sesto comma del medesimo art. 609-*quater* cod. pen.;

che questa Corte, infatti, prosegue il giudice *a quo*, ha ripetutamente affermato in materia che «la “soluzione ottimale” richiederebbe un collegamento tra la sospensione dell'ordine di esecuzione e la possibilità di accesso a misure alternative alla detenzione»;

che il legislatore può prevedere eccezioni a tale regola, purché però tale individuazione sia «collegata alla particolare pericolosità di cui sono indice taluni reati, di talché l'imposizione di un periodo di carcerazione prima dell'accesso a misure alternative alla detenzione deve essere una eventualità residuale, riservata proprio a tale tipologia di reati, espressione di un disvalore obiettivamente riconosciuto»;

che in applicazione di questi principi sarebbe stata resa la sentenza n. 68 del 2026, la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4-bis, comma 1-*quater*, ordin. penit., nella parte in cui si applica ai condannati per il delitto di cui all'art. 609-*quater* cod. pen., cui sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità di cui al sesto comma del medesimo art. 609-*quater* cod. pen.;

che la Corte d'appello di Torino, largamente richiamati stralci di tale decisione, ritiene irragionevole e in contrasto con la funzione rieducativa della pena l'inserimento tra i cosiddetti reati ostativi di quello di cui all'art. 600-*ter* cod. pen., pur se aggravato ai sensi dell'art. 602-*ter* cod. pen., quando sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità, introdotta in forza della sentenza n. 91 del 2024 di questa Corte;

che, nel caso di specie, la sentenza irrevocabile ha riconosciuto la sussistenza della predetta circostanza attenuante in quanto M. B. non risulta inserito in ambiti dediti alla diffusione di materiale pedopornografico, sicché la condotta per la quale è stato condannato sarebbe estranea a quei profili di particolare allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire, per il reato ex art. 600-*ter* cod. pen., «un minimo edittale di notevole asprezza e, più in generale, a colpire qualsiasi condotta comunque idonea ad alimentare l'offerta di pornografia minorile destinata al relativo mercato, mercato che è all'origine dello sfruttamento sessuale dei minori»;

che, a fronte di tale valutazione, il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost.;

che sarebbe irragionevole, innanzitutto, che, nonostante la riconosciuta contenuta pericolosità del condannato, non sia possibile l'accesso a una misura alternativa alla detenzione senza un previo passaggio in carcere;

che, infatti, una volta che sia stata riconosciuta la circostanza attenuante della minore gravità - che si fonda «sulla presa d'atto dell'ampiezza della formulazione normativa dell'art. 600-*ter* cod. pen. e sulla connessa idoneità a includere, nel proprio ambito applicativo, condotte marcatamente dissimili sul piano criminologico e del tasso di disvalore» - sarebbe irragionevole e in contrasto con la funzione rieducativa della pena presumere che il condannato sia pericoloso a tal punto da necessariamente avviare l'espiazione della pena in carcere, rendendogli impossibile anche l'accesso alle misure alternative alla detenzione per un anno, «con una portata limitativa della libertà personale particolarmente e irragionevolmente afflittiva (sentenza n. 32 del 2020)»;

che, inoltre, la norma censurata, anche in ragione dei tempi necessari per la decisione del tribunale di sorveglianza, potrebbe comportare che il detenuto non abbia la concreta possibilità di accedere a misure alternative alla detenzione per l'intero tempo della condanna, con la conseguenza, deleteria per il processo di rieducazione, che le modalità esecutive della pena siano percepite come sproporzionate rispetto a un fatto che è stato riconosciuto di minore gravità;

che il contrasto con l'art. 3 Cost. si apprezzerrebbe anche sotto altro profilo;

che, invero, nella sentenza n. 91 del 2024 questa Corte, per individuare la misura della circostanza attenuante da applicarsi, come soluzione costituzionalmente adeguata, alle ipotesi delittuose, di minore gravità, di cui all'art. 600-*ter* cod. pen., ha fatto riferimento a quella prevista dall'art. 609-*quater* cod. pen., in ragione dei «significativi tratti in comune» tra le due fattispecie, mirando entrambe alla tutela del «libero e armonico sviluppo della personalità del minore nella sfera sessuale»;



che, in considerazione di quanto successivamente deciso da questa Corte nella sentenza n. 68 del 2026, l'equiparazione tra le due fattispecie «non può non riverberarsi anche sulle modalità esecutive della pena prevista nelle ipotesi in cui, procedendosi per il delitto ex art. 600 *ter* cod. pen., sia riconosciuta all'imputato l'attenuante del fatto di minore gravità»;

che, con atto depositato il 14 luglio 2026, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate;

che la difesa dell'interveniente sostiene che il giudice *a quo* avrebbe contestato, in verità, scelte discrezionali del legislatore in materia di politica criminale e diritto penale;

che, infatti, l'istituto della sospensione dell'ordine di esecuzione, per quanto volto «a dare corpo e sostanza» alla funzione rieducativa della pena, non sarebbe costituzionalmente imposto e, tantomeno, sarebbe costituzionalmente imposta «alcuna specifica modalità in cui esso deve declinarsi»;

che, in questo quadro, la scelta di reagire «con rigore e durezza maggiori allorché si tratti di crimini particolarmente efferabili e socialmente allarmanti come la pornografia minorile» sarebbe espressione di discrezionalità legislativa;

che quella censurata, ad ogni modo, non sarebbe una scelta «manifestamente irrazionale», né il contrasto con l'art. 3 Cost. potrebbe ricavarsi da una «supposta distonia» con il trattamento riservato a situazioni analoghe; non varrebbe, in proposito, il richiamo alla sentenza n. 68 del 2026 di questa Corte, stante la «assorbente ragione» che diversi sono i reati;

che, in particolare, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che «l'offensività giuridica del reato di pornografia minorile è particolarmente strutturata, non soltanto perché l'aggressione riguarda diversi beni giuridici (la libertà sessuale del minore-vittima, ma anche la sua personalità individuale, il suo benessere psico-fisico e la sua dignità), ma anche perché l'immagine pornografica del minore, una volta prodotta, è suscettiva di una diffusione potenzialmente illimitata, incontrollabile e reiterata nel tempo [...], con la conseguenza che la circolazione di tale materiale determina una permanente vittimizzazione del minore poiché ogni ulteriore visualizzazione o condivisione rappresenta un'ulteriore offesa ai beni giuridici di cui sopra» (è citata Corte di cassazione, sezione unite penali, sentenza 31 maggio-15 novembre 2018, n. 51815);

che queste caratteristiche renderebbero il reato ex art. 600-*ter* cod. pen. «peculiare nel novero dei delitti sessuali» ed escluderebbero l'illegittimità costituzionale paventata dal giudice rimettente;

che, se è vero che la circostanza attenuante ad effetto speciale risponde all'esigenza di valutare in concreto l'intensità dell'offesa, nondimeno restano tutte le peculiarità del delitto in esame;

che, non a caso, la giurisprudenza di questa Corte ha precisato che il principio del parallelismo tra possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione e sospensione dell'esecuzione delle pene è derogabile a fronte della particolare gravità dei reati (sono citate le sentenze n. 238 del 2021 e n. 216 del 2019);

che il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, inoltre, come la comparazione con i reati ex artt. 609-*bis* e 609-*quater* cod. pen. non colga nel segno anche sotto altro profilo;

che, invero, una corretta interpretazione dell'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, ordin. penit., dovrebbe portare a concludere che, quando ricorrano le circostanze aggravanti di cui all'art. 609-*ter* cod. pen. - espressamente indicato nel medesimo art. 4-*bis* e richiamato anche dall'art. 609-*quater*, ultimo comma, cod. pen., per il caso in cui la vittima non abbia compiuto dieci anni - non è possibile l'accesso a misure alternative alla detenzione prima dell'anno di osservazione intramuraria, neppure ove sia stata riconosciuta la circostanza attenuante speciale della minore gravità;

che, dunque, il legislatore ha ritenuto che la particolare minore età sia elemento che rende sempre maggiormente offensivo il reato, richiedendo così le «particolari modalità di osservazione e trattamento» di cui all'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, ordin. penit. (è citata Corte di cassazione, prima sezione penale, 9 aprile-30 settembre 2019, n. 39985);

che la difesa dell'interveniente, poi, contesta che possa essere argomento in favore della fondatezza delle questioni sollevate il fatto che, nel caso di specie, sia stato escluso che il condannato sia inserito in ambienti dediti alla diffusione di materiale pedopornografico;

che, infatti, di là dal fatto che il giudizio di legittimità costituzionale verte su norme, in relazione ad altre norme, e non può, dunque, considerare «le peculiarità fattual-procedurali del giudizio *a quo*», il reato di cui all'art. 600-*ter* cod. pen. sarebbe volto a contrastare il pericolo di diffusione di detto materiale, indipendentemente dalla condotta in tale direzione da parte del reo.

Considerato che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Torino, sezione seconda penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., dell'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, della legge n. 354 del 1975, richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che l'ordine di esecuzione della pena debba essere sospeso in caso di condanna alla reclusione non superiore a quattro anni per il reato di cui all'art. 600-*ter* cod. pen. (pornografia minorile), ove sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità di cui alla sentenza n. 91 del 2024 di questa Corte;

che il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere in sede di incidente di esecuzione ex art. 670 cod. proc. pen. avverso il provvedimento con cui il Procuratore generale ha rigettato la richiesta di sospensione dell'ordine di



carcerazione adottato nei confronti di M. B., condannato in via definitiva a due anni e due mesi di reclusione per avere commesso, in concorso con altra persona ai sensi dell'art. 110 cod. pen., il reato di cui all'art. 609-bis cod. pen. (violenza sessuale), aggravato dall'essere stato compiuto nei confronti di persona della quale è genitore (art. 609-ter, primo comma, numero 1, cod. pen.) e di età inferiore a dieci anni (art. 609-ter, secondo comma, cod. pen.); nonché il reato di cui all'art. 600-ter cod. pen. (pornografia minorile), aggravato dall'essere stato compiuto nei confronti di minore di anni sedici (art. 602-ter, quinto comma, cod. pen.);

che le questioni sono manifestamente inammissibili, per carente motivazione sulla rilevanza;

che il giudice *a quo*, infatti, afferma che l'auspicata declaratoria d'illegittimità costituzionale gli consentirebbe di sospendere l'esecuzione della pena comminata per il reato ex art. 600-ter cod. pen., come richiesto dalla difesa del condannato, così da consentire a quest'ultimo di fare istanza di accesso alle misure alternative, secondo quanto dispone l'art. 656, comma 5, cod. proc. pen.;

che, tuttavia, nel caso di specie la pena della reclusione è stata comminata, come lo stesso giudice rimettente riferisce, non soltanto per il reato di cui all'art. 600-ter cod. pen., aggravato ai sensi dell'art. 602-ter, quinto comma, cod. pen., ma anche per quello di cui all'art. 609-bis cod. pen., aggravato ai sensi dell'art. 609-ter, commi primo, numero 1), e secondo, cod. pen.;

che la disciplina di cui all'art. 4-bis, comma 1-quater, ordin. penit., per espressa disposizione normativa, trova applicazione non soltanto nei confronti dei condannati per il reato di cui all'art. 600-ter cod. pen., ma anche nei confronti dei condannati cui siano state riconosciute le circostanze aggravanti di cui all'art. 609-ter, cod. pen.;

che, secondo la giurisprudenza di legittimità, la disciplina di cui all'art. 4-bis, comma 1-quater, ordin. penit. si applica ai condannati per il reato di violenza sessuale aggravata ai sensi dell'art. 609-ter cod. pen. anche quando sia stata loro riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità di cui all'art. 609-bis, ultimo comma, cod. pen. (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenze 30 giugno-16 settembre 2026, n. 33638; n. 39985 del 2019; 11-30 novembre 2010, n. 42309; 3 giugno-30 luglio 2010, n. 30497; 13 maggio-3 giugno 2010, n. 20896);

che, pertanto, ove anche fossero accolte le questioni di legittimità costituzionale sollevate, la condanna comminata, nel caso di specie, per il reato di cui all'art. 609-bis cod. pen., aggravato ai sensi dell'art. 609-ter, commi primo, numero 1), e secondo, cod. pen., appare ostativa alla sospensione dell'esecuzione della pena;

che, a fronte di tale quadro normativo e giurisprudenziale, di cui non dà conto nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* non illustra le ragioni per le quali ritiene che la condanna per il reato di cui all'art. 609-bis cod. pen., aggravato ai sensi dell'art. 609-ter cod. pen., non sia ostativa alla sospensione dell'esecuzione della pena;

che, pertanto, le sollevate questioni di legittimità costituzionale devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-quater, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Torino, sezione seconda penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo Patroni GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260177





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 20

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 ottobre 2026
(della Regione Puglia)

Tributi – Federalismo fiscale – Disposizioni in materia di federalismo fiscale regionale – Modifiche al decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di fiscalizzazione e perequazione regionale – Soppressione, a decorrere dall'anno 2027, di alcuni trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario (somme a titolo di quota non sanità della compartecipazione IVA; somma per erogazione gratuita libri di testo; somme a titolo di fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio; somme a titolo di fondo nazionale per il trasporto pubblico locale) – Attribuzione alle regioni a statuto ordinario, a decorrere dall'anno 2027, di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) nella misura determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da adottare entro il 31 dicembre 2026 – Previsione che il predetto d.P.C.m. è adottato d'intesa con la Conferenza unificata e previo parere della Commissione tecnica per i fabbisogni standard e delle competenti Commissioni parlamentari – Previsione che, con il medesimo d.P.C.m., è stabilita un'aliquota di compartecipazione al gettito tale da garantire annualmente, al complesso delle regioni a statuto ordinario, entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi – Istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito fondo per procedere alle regolazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni a statuto ordinario correlate allo scostamento tra i trasferimenti statali soppressi e le entrate derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'IRPEF (cosiddetto «fondo perequativo transitorio») – Dotazione del fondo corrispondente, per ciascun anno, alla compartecipazione al gettito dell'IRPEF nel limite dei trasferimenti soppressi, incrementata nella misura di 50 milioni di euro a decorrere dal 2028 – Previsione che eventuali risorse eccedenti l'importo del fondo, come rimodulato, restano acquisite al bilancio dello Stato – Previsione che, nelle more dell'entrata in vigore della fase di perequazione a regime, con il d.P.C.m. citato, sono stabiliti i criteri di assegnazione annuale delle quote del predetto fondo nonché i meccanismi che, nell'ambito della sua dotazione complessiva, consentano di garantire forme di perequazione – Affidamento alle amministrazioni statali, negli ambiti interessati dalla fiscalizzazione dei trasferimenti statali soppressi, del coordinamento e del monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni, dei livelli adeguati di servizio, delle funzioni fondamentali e degli obiettivi di servizio da garantire su tutto il territorio nazionale e il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza secondo le modalità stabilite con il d.P.C.m. sopra indicato – Previsione che le regioni assicurano, negli ambiti oggetto di fiscalizzazione, il concorso all'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane – Esercizio del potere sostitutivo – Monitoraggio periodico degli effetti delle disposizioni finalizzato, tenendo conto della dinamicità del gettito dell'IRPEF, alla possibilità di procedere, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, alla revisione delle aliquote di compartecipazione – Modalità di compartecipazione regionale al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) – Possibilità di disporre la soppressione, a decorrere dall'anno 2028, di ulteriori trasferimenti statali con rideterminazione dell'aliquota di compartecipazione all'IRPEF e adeguamento del fondo con successivo d.P.C.m., previo coinvolgimento delle sedi tecniche e istituzionali previste – Disciplina della fase a regime del nuovo sistema di finanziamento delle spese delle regioni a statuto ordinario – Disciplina dei meccanismi di definizione e di riparto del fondo perequativo a regime con distinzione di quote destinate al finanziamento di funzioni LEP e quote destinate al finanziamento di funzioni non LEP – Decorrenza dell'applicazione della fase a regime.

- Decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), art. 33.

Ricorso per la Regione Puglia (C.F. 80017210727), in persona del Presidente della Giunta Regionale e legale rappresentante *pro tempore* Antonio Decaro, con sede in Bari al Lungomare Nazario Sauro n. 31, rappresentata e difesa



dall'avv. Isabella Fornelli (FRNSLL70D64E047S) e dall'avv. Alessio Mattera (C.F.: MTTLSS75A20A662O), anche in via disgiunta, ed elettivamente domiciliata con i suddetti difensori in Roma alla via Barberini n. 36, presso gli uffici della Delegazione romana della Regione Puglia nonché, ai fini della comunicazione di atti e provvedimenti, ai seguenti indirizzi di PEC: isabella.fornelli@pec.giuffre.it e a.mattera.regione.puglia@pec.giuffre.it - in virtù di procura speciale in calce al presente atto e in forza della Delibera di Giunta regionale n. 1321 del 6 ottobre 2026 (doc. A);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in Roma alla via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato *ex lege*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 33 del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, recante «Modifiche al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 in materia di fiscalizzazione e perequazione regionale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, n. 185 dell'11 agosto 2026 - Suppl. Ordinario n. 30.

FATTO

Con decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 recante: «Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale», è stato adottato uno dei principali provvedimenti attuativi della delega fiscale di cui alla legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale), come modificata dalla legge n. 120/2025, relativamente al riordino dei tributi regionali e locali e all'attuazione del federalismo fiscale.

Il testo interviene sia sulla disciplina generale del rapporto tributario sia sulle singole entrate regionali e comunali, introducendo numerose modifiche organizzative e procedurali che incidono direttamente sull'attività degli enti territoriali.

Segnatamente, per quel che in questa sede rileva, l'art. 33 ha apportato modifiche rilevanti agli articoli 2, 4, 7 e 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di fiscalizzazione e perequazione regionale [la lettera c) sopprime solo un periodo dell'art. 6 e viene soppresso un comma dell'art. 39].

In breve, dal 2027 viene attribuita alle regioni a statuto ordinario una compartecipazione al gettito IRPEF - in base ad un'aliquota da determinarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro il 31 dicembre 2026, d'intesa con la Conferenza unificata — in sostituzione dei trasferimenti statali per circa 5,7 miliardi di euro complessivi, in riferimento:

alla quota non sanitaria dell'IVA;

ai libri di testo;

al *welfare* dello studente;

(soprattutto) al fondo per il trasporto pubblico locale, che vale *ex se* oltre 5 miliardi di euro annui.

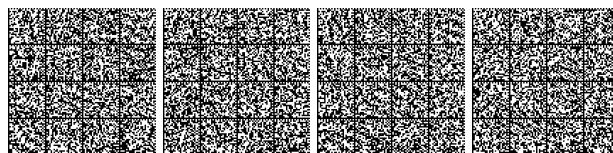
Viene, inoltre, prevista l'istituzione di un fondo destinato a regolare gli scostamenti tra trasferimenti soppressi e gettito della compartecipazione e, nella fase transitoria, si dispone che il fondo debba assicurare prioritariamente risorse pari ai trasferimenti soppressi e, per la parte residua, forme di perequazione, con eventuali eccedenze di gettito rispetto alla dotazione del fondo acquisite al bilancio dello Stato.

Le regioni devono assicurare il concorso all'esercizio delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane negli ambiti interessati dalla fiscalizzazione. Dal 2028, inoltre, potranno essere fiscalizzati ulteriori trasferimenti statali, compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni provinciali e comunali.

La relativa soppressione sarà disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo coinvolgimento delle sedi tecniche e istituzionali previste.

Dopo tre anni di funzionamento transitorio, le risorse confluiranno nei fondi perequativi a regime, con graduale convergenza dalla spesa storica ai costi *standard* e, per le funzioni non essenziali, alle capacità fiscali.

La norma quindi sperimenta una strada nuova: interrompe la prassi del mero spostamento in avanti del termine iniziale di effettivo avvio del sistema originariamente ipotizzato e vara un riassetto strutturato su un percorso «a tappe».



Si riporta il (lungo) testo in vigore dal 12 agosto 2026 (per comodità espositiva sono riportati in grassetto le norme del decreto legislativo 68/2011 attinte dalla modifica):

«Art. 33 (*Modifiche al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 in materia di fiscalizzazione e perequazione regionale*). — 1. Al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'art. 2 è sostituito dal seguente:

«Art. 2 (*Attribuzione alle regioni a statuto ordinario di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)*). — 1. A decorrere dall'anno 2027, alle regioni a statuto ordinario è attribuita una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) nella misura, fermi i limiti di spesa di cui ai commi 2 e 3, determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da adottare entro il 31 dicembre 2026. Il decreto di cui al primo periodo è adottato d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, previo parere della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* di cui all'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può essere comunque adottato.

2. Con il decreto di cui al comma 1 è stabilita un'aliquota di compartecipazione al gettito dell'IRPEF tale da garantire annualmente al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti all'ammontare dei seguenti trasferimenti statali in favore delle medesime regioni che sono soppressi a decorrere dall'anno 2027:

a) somme a titolo di quota non sanita della compartecipazione IVA, ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 per 424 milioni di euro annui;

b) somma per l'erogazione gratuita di libri di testo, ai sensi dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, per 110 milioni di euro annui;

c) somme a titolo di fondo unico per il *welfare* dello studente e per il diritto allo studio, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63, per 34 milioni di euro annui;

d) somme a titolo di fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, ai sensi dell'art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 per 5.259,6 milioni di euro annui.

3. Tenuto conto del gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota di compartecipazione di cui al comma 1, al fine di procedere alle regolazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni a statuto ordinario correlate allo scostamento tra l'ammontare dei trasferimenti statali soppressi e le entrate derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'IRPEF, ai sensi dei commi 1 e 2, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un apposito fondo in favore delle medesime regioni, con dotazione corrispondente, per ciascun anno, alla compartecipazione al gettito dell'IRPEF nel limite dei trasferimenti di cui al comma 2, incrementata, fermo quanto previsto dal secondo periodo, nella misura di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2028 e successivi. Nelle more dell'aggiornamento della legge di contabilità, fermo quanto previsto dall'art. 21, comma 1-ter, lettera g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, l'entità dell'incremento di cui al primo periodo può essere stabilita, ai sensi del suddetto art. 21, nel disegno di legge di bilancio al fine di tenere conto dell'andamento delle entrate e dei risultati ottenuti dalle Regioni in termini di miglioramento di efficienza. Eventuali risorse derivanti dalla compartecipazione all'IRPEF eccedenti l'importo del fondo di cui al primo periodo, come rimodulato ai sensi del secondo periodo, restano acquisite al bilancio dello Stato. Con il decreto di cui al comma 1 sono, altresì, stabiliti, nelle more dell'entrata in vigore della fase di perequazione a regime di cui all'art. 15, i criteri di assegnazione annuale delle quote del fondo, nonché i necessari meccanismi che consentano di garantire, nell'ambito della dotazione complessiva del fondo medesimo, forme di perequazione:

a) prioritariamente in misura pari alla quota dei trasferimenti statali soppressi, ai sensi del comma 2 e dell'art. 7;

b) per la restante parte, nel rispetto dei percorsi di perequazione e dei costi *standard* o, nelle more, secondo modalità individuate dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome in sede di auto coordinamento, nel rispetto del terzo comma dell'art. 119 della Costituzione.

4. Negli ambiti interessati dalla fiscalizzazione dei trasferimenti statali soppressi ai sensi del comma 2 e dell'art. 7, alle amministrazioni statali è affidato il coordinamento e il monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni, dei livelli adeguati di servizio, delle funzioni fondamentali e degli obiettivi di servizio da garantire sull'intero territorio nazionale e il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione, secondo le modalità stabilite con il decreto di cui al comma 1. Nei medesimi ambiti è, comunque, assicurato dalle regioni, anche nell'ambito delle risorse di cui al comma 3, il concorso all'esercizio delle funzioni fondamentali



dei comuni, delle province e delle città metropolitane, nel rispetto degli articoli 114, 117, comma secondo, lettera p), e 119 della Costituzione. Le finalità di cui al presente comma, ove necessario, sono assicurate anche attraverso il ricorso all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione.

5. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da emanarsi entro il 31 ottobre 2028, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sulla base di una metodologia approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* di cui all'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro il 31 luglio 2028, è disciplinato il monitoraggio periodico degli effetti relativi all'applicazione delle disposizioni dei commi da 1 a 4.

6. In considerazione degli esiti del predetto monitoraggio e al fine di tenere conto della dinamicità del gettito dell'IRPEF, potrà procedersi, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, alla revisione delle aliquote di compartecipazione di cui al comma 1.»;

b) all'art. 4 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Per gli anni dal 2011 fino al termine dell'operatività transitoria del fondo di cui all'art. 2, comma 3, ai sensi dell'art. 15, comma 8-*bis*, l'aliquota di compartecipazione di cui al comma 1 è calcolata in base alla normativa vigente, al netto di quanto devoluto alle regioni a statuto speciale e delle risorse UE. A decorrere dall'anno di entrata in vigore della fase di perequazione a regime, ai sensi dell'art. 15, comma 8-*bis*, l'aliquota è determinata con le modalità previste dall'art. 15, commi 3 e 5, primo periodo, al netto di quanto devoluto alle regioni a statuto speciale e delle risorse UE.».

2) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. A decorrere dall'anno di entrata in vigore della fase di perequazione a regime, ai sensi dell'art. 15, comma 8-*bis*, le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione I.V.A. alle regioni a statuto ordinario sono stabilite in conformità con il principio di territorialità. Il principio di territorialità tiene conto del luogo di consumo, identificando il luogo di consumo con quello in cui avviene la cessione di beni; nel caso dei servizi, il luogo della prestazione può essere identificato con quello del domicilio del soggetto fruitore. Nel caso di cessione di immobili si fa riferimento alla loro ubicazione. I dati derivanti dalle dichiarazioni fiscali e da altre fonti informative in possesso dell'Amministrazione finanziaria vengono elaborati per tenere conto delle transazioni e degli acquisti in capo a soggetti passivi con I.V.A. indetraibile e a soggetti pubblici e privati assimilabili, ai fini IVA, a consumatori finali. Ai fini dell'applicazione del principio di territorialità si tiene conto anche dei dati della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi. I criteri di attuazione del presente comma sono stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentite la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, previo parere della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* di cui all'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può essere comunque adottato. Allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è allegata una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario derivanti dall'attuazione del principio di territorialità.».

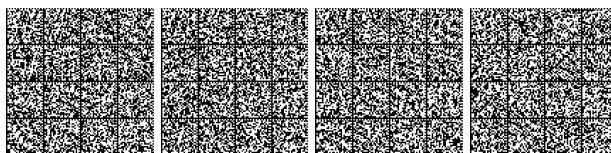
3) dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-*bis*. Nelle more della definizione dell'aliquota di compartecipazione all'IVA di cui all'art. 15, commi 3 e 5, l'aliquota di cui al comma 2, destinata al finanziamento del settore sanitario, è stabilita in misura pari a quella individuata annualmente dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56.»;

c) all'art. 6, comma 1, le parole: «sino alla rideterminazione effettuata ai sensi dell'art. 2, comma 1, primo periodo» sono soppresse;

d) all'art. 7, i commi 1 e 2, sono sostituiti dai seguenti:

«1. A decorrere dall'anno 2028, possono essere soppressi ulteriori trasferimenti statali, rispetto a quelli indicati all'art. 2, comma 2, di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, destinati alle regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle competenze regionali, aventi carattere di generalità e permanenza, ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni. Sono esclusi dalla soppressione i trasferimenti relativi al fondo perequativo di cui all'art. 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549. In tal caso, l'aliquota di compartecipazione all'IRPEF prevista dall'art. 2, comma 1, è rideterminata con il decreto di cui al comma 2 e si provvede all'adeguamento del fondo di cui all'art. 2, comma 3.



2. I trasferimenti statali di cui al comma 1 sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato, sulla base delle valutazioni della Commissione tecnica fabbisogni *standard* di cui all'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario. Allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è allegata una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario.»;

e) all'art. 15 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. In conseguenza dell'avvio del percorso di graduale convergenza verso i costi *standard*, le fonti di finanziamento delle spese delle regioni di cui all'art. 14, comma 1, sono le seguenti:

a) la compartecipazione all'IVA di cui all'art. 4;

b) quote dell'addizionale regionale all'IRPEF;

c) la compartecipazione al gettito dell'IRPEF di cui all'art. 2;

d) l'IRAP, fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;

e) le quote del fondo perequativo di cui al comma 5;

f) le entrate proprie, nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale per l'anno 2010.»;

2) al comma 2, il secondo periodo è sostituito dal seguente: «Ai fini del comma 1, il gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF è valutato in base all'aliquota di base applicabile ai sensi dell'art. 6.»;

3) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Le fonti di finanziamento delle spese di cui all'art. 14, comma 2, sono le seguenti:

a) i tributi propri derivati di cui all'art. 8, commi 2 e 3;

b) i tributi propri di cui all'art. 7, comma 1, lettera b), numero 3), della citata legge n. 42 del 2009;

c) la compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche di cui all'art. 2;

d) le quote del fondo perequativo di cui al comma 7.»;

4) il comma 5 è sostituito dal seguente:

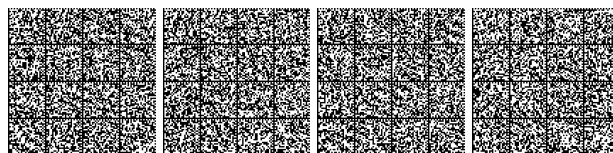
«5. È istituito un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese di cui all'art. 14, comma 1. Nel primo anno di funzionamento del fondo perequativo, le suddette 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*. Le modalità della convergenza sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, previo parere della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* di cui all'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può essere comunque adottato. Allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è allegata una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario. Ai fini del presente comma, per il settore sanitario, la spesa coincide con il fabbisogno sanitario *standard*, come definito ai sensi dell'art. 26.»;

5) al comma 7, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) le regioni con maggiore capacità fiscale, ovvero quelle nelle quali il gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF supera il gettito medio nazionale per abitante, alimentano il fondo perequativo con quota delle risorse del comma 4, lettere a), b) e c), in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante;»;

6) il comma 8 è sostituito dal seguente:

«8. Le quote del fondo perequativo risultanti dall'applicazione del presente articolo sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione. Nel primo anno di funzionamento la perequazione fa riferimento alle spese di cui all'art. 14, comma 2, computate in base ai valori di spesa storica; nei successivi quattro anni la perequazione deve gradualmente convergere verso le capacità fiscali. Le modalità della convergenza, nonché le modalità di attuazione del comma 7, lettere a), b), c) e d), sono stabilite con decreto di natura



regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, previo parere della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* di cui all'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può essere comunque adottato. Allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è allegata una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario.»;

7) dopo il comma 8 è inserito il seguente:

«8-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano decorsi tre anni di operatività transitoria del fondo di cui all'art. 2, comma 3. A decorrere dalla data di cui al primo periodo, le risorse del fondo di cui all'art. 2, comma 3, confluiscono nell'ambito dei fondi perequativi di cui al presente articolo.».

f) all'art. 39, il comma 5 è abrogato.

2. Agli oneri derivanti dal comma 1, lettera a), pari a 50 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2028 si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'art. 62, comma 1, del decreto legislativo 27 dicembre 2023, n. 209».

Pertanto, la norma così può essere sinteticamente riassunta:

A) Fase transitoria.

Il suo avvio è previsto per il 2027 e ha la durata di tre anni (artt. 2, comma 1, e 15, comma 8-bis decreto legislativo n. 68 del 2011, nella versione modificata dall'art. 33 decreto legislativo n. 147 del 2026).

I suoi caratteri essenziali sono:

soppressione certa (e immediata, *ma*) solo parziale dei trasferimenti statali alle regioni ordinarie per l'esercizio di loro competenze con fiscalizzazione delle relative risorse; i trasferimenti soppressi sono elencati dall'art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 68 del 2011 modificato e il loro ammontare è di circa 5,87 miliardi di euro complessivi.

Per gli altri trasferimenti statali analoghi — che, in base a una valutazione espressa nel 2023 dalla Commissione tecnica fabbisogni *standard*, si stima abbiano un valore complessivo di circa 4,3 miliardi di euro — la soppressione viene resa solo eventuale nel periodo transitorio e comunque a partire dal 2028 (art. 7, comma 1, decreto legislativo n. 68 del 2011 nel testo modificato), risultando, in questa fase, incerta nell'an, nel *quantum* e nel quando. Competente a decidere è il Presidente del Consiglio dei ministri (con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) e la Conferenza unificata viene in questo caso solo sentita (comma 2 del cit. art. 7);

fiscalizzazione nella forma della compartecipazione all'IRPEF (la versione ante decreto legislativo n. 147/2026 prevedeva invece l'addizionale IRPEF) per un'aliquota da stabilire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato d'intesa con la Conferenza unificata, atta a garantire annualmente al complesso delle regioni a statuto ordinario «entrate corrispondenti all'ammontare dei trasferimenti statali [...] soppressi» (*cf.* articoli 2, comma 2, e 7, comma 1, decreto legislativo n. 68 del 2011 nel testo modificato);

fondo di perequazione per il periodo 2027-2029 (c.d. fondo perequativo transitorio), alimentato dalla richiamata compartecipazione al gettito IRPEF incrementata dal 2028, «tendenzialmente» di 50 milioni annui (art. 2, comma 3, decreto legislativo n. 68 del 2011 modificato), volto prioritariamente a garantire che ogni regione ordinaria riceva, nella ripartizione, una dotazione pari alla quota dei trasferimenti statali soppressi [*cf.* lettera a) dell'art. 2, comma 3, appena citato];

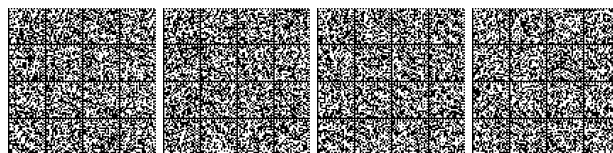
B) Fase della messa a regime.

Essa si articola in tre tappe: B.1) avvio, B.2) implementazione dinamica, B. 3) «a regime» o della «piena operatività ordinaria».

Per espressa previsione normativa la fase transitoria si conclude a fine 2029 e le risorse del relativo fondo di perequazione sono destinate al nuovo strumento perequativo (art. 15, comma 8-bis, decreto legislativo n. 68/2011 nel testo modificato), che, già all'avvio della fase di messa a regime, si articola in due fondi: quello per finanziare le spese che le regioni ordinarie devono sostenere per garantire, nell'esercizio delle competenze proprie, livelli essenziali delle prestazioni e quello per finanziare (art. 14, comma 1), nell'esercizio delle competenze proprie, altre spese: quelle *ex* art. 14, comma 2 o, per brevità, in materie no-LEP (art. 15, comma 1, lettera e, comma 4, lettera d, nel testo modificato).

La nuova architettura, che (secondo quanto sancito dal testo oggi vigente) sarebbe efficace sin dal 2030, ha i seguenti caratteri essenziali:

i. soppressione di tutti i trasferimenti statali a carattere di generalità volti a finanziare l'esercizio di competenze proprie delle regioni ordinarie (fatti salvi solo quelli in conto capitale finanziati tramite il ricorso all'indebitamento);



ii. assegnazione alle regioni ordinarie di risorse proprie per finanziare l'esercizio delle competenze proprie (sia che impattino sui LEP, sia che non impattino sui LEP);

iii. due fondi perequativi, le cui quote di spettanza rientrano tra le risorse proprie regionali:

a. il fondo perequativo per le spese LEP, alimentato da quote di compartecipazione al gettito IVA di modo da garantire il finanziamento integrale in ogni regione delle spese *ex art.* 14, comma 1 (art. 15, comma 5, modificato);

b. il fondo perequativo per spese no-LEP, alimentato dalle regioni con maggiore capacità fiscale e ripartito con l'obiettivo di ridurre le differenze tra regioni nel rapporto tra gettito medio regionale per abitante e reddito medio nazionale per abitante (art. 15, comma 7, modificato).

Precisati i principali caratteri del sistema, si evidenziano gli elementi di caratterizzazione delle tappe in cui si articola il percorso (B), attraverso cui il nuovo sistema viene avviato e progressivamente messo a regime:

B.1) Tappa di avvio di durata annuale: 2030.

La spesa LEP è computata in base alla spesa storica e, ove stabiliti, anche in base ai costi *standard*.

La spesa no-LEP viene computata in base alla spesa storica.

B.2) Tappa dell'implementazione dinamica di durata quadriennale: 2031-2034.

Il computo della spesa LEP deve gradualmente convergere verso i costi *standard*.

Il legislatore, dunque, dà per scontato che entro la fine del 2030 tali costi vengano definiti, senza farsi alcun carico dell'ipotesi che ciò non accada: considerate le difficoltà dimostrate da una storia di rinvii lunga già 13 anni, la mancata previsione di una clausola di salvaguardia, volta a garantire alle regioni la permanenza di un sistema perequativo in caso di mancata definizione dei costi *standard*, ingenera dunque non poche perplessità.

La perequazione per le spese no-LEP deve gradualmente convergere verso la capacità fiscale, anche in questo caso con modalità di convergenza che saranno stabilite da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente (per il quale non è fissato un termine d'adozione).

Volendo riassumere, l'art. 33 del decreto legislativo n. 147 del 2026 risponde all'intenzione di dare concreta efficacia (in qualche forma) al federalismo fiscale regionale, rimasto sino a oggi in larga misura incompiuto, mediante il superamento del tradizionale sistema dei trasferimenti statali.

A decorrere dal 2027, la disposizione prevede infatti l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di una compartecipazione al gettito dell'IRPEF, destinata a sostituire una serie di trasferimenti statali, tra i quali rientrano la quota non sanitaria della compartecipazione all'IVA e le risorse destinate al trasporto pubblico locale, alla fornitura gratuita dei libri di testo e al *welfare* studentesco.

La *ratio* dell'intervento consiste, dunque, nella c.d. fiscalizzazione dei trasferimenti: il finanziamento delle funzioni regionali dovrebbe essere ricondotto a entrate di natura tributaria, in coerenza con il modello di autonomia delineato dall'art. 119 Cost.

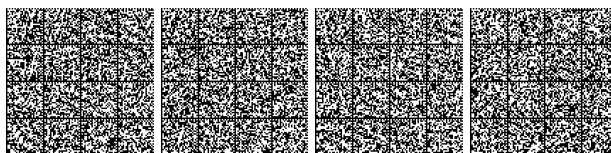
La riforma mira, inoltre, a garantire l'invarianza della pressione fiscale complessiva, avviando il graduale passaggio a un sistema perequativo fondato sui fabbisogni e sui costi *standard* per le funzioni LEP, e sulle capacità fiscali territoriali per le restanti competenze.

Tale transizione trova, peraltro, nell'adozione di fonti normative secondarie la propria condizione di effettività; una prospettiva che presenta numerose criticità, in quanto meramente ipotetica con un'esperienza pregressa che dimostra essere di non facile conseguimento.

Il quadro normativo

Si ritiene opportuno ripercorrere sinteticamente alcuni dei principali aspetti del contesto normativo in cui il medesimo provvedimento è stato adottato, al fine di poter meglio delineare le criticità presenti nel richiamato art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026 che, pur apparentemente limitandosi ad un aggiornamento del precedente decreto lgs. n. 68/2011, si discosta in realtà sia dal percorso sino ad oggi condiviso dallo Stato e dalle autonomie territoriali sia dall'attuazione del principio di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 della Costituzione.

L'art. 119 Cost. ed il principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa. L'art. 119 della Costituzione, profondamente modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), delinea l'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, prevedendo essenzialmente un sistema di finanza «propria» o «originaria», in cui è attribuita a ciascun ente territoriale «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.



Tale modello è stato previsto dal Legislatore costituzionale in sostituzione del «precedente» (seppur ad oggi non interamente superato) sistema di finanza derivata, basato principalmente sulla riscossione da parte dello Stato dei tributi e sulla redistribuzione del gettito agli enti territoriali sotto forma di trasferimenti.

Il dettato della medesima disposizione, come accennato, è stato profondamente innovato dalla legge costituzionale n. 3/2001, costituendo l'autonomia finanziaria un aspetto essenziale nel nuovo assetto policentrico della Repubblica delineato dalla riforma del Titolo V.

Nello specifico, nel dettato vigente dell'art. 119 Cost., il concetto di autonomia finanziaria è declinato nella duplice accezione di autonomia finanziaria «di entrata» e «di spesa» e può dunque essere inteso come la capacità di un ente di autodeterminarsi sia in relazione al reperimento delle risorse (autonomia di entrata), sia in relazione all'impiego delle stesse per il finanziamento delle proprie funzioni (autonomia di spesa).

Proprio l'introduzione del concetto di «autonomia finanziaria di entrata» nel dettato costituzionale è considerato uno degli elementi maggiormente caratterizzanti il nuovo assetto di rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali, nell'ottica della maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali, non potendo prescindere l'effettiva attuazione dell'autonomia e l'allocazione delle funzioni presso le autonomie territoriali dal *quantum* di risorse che gli stessi possono trarre e utilizzare sul proprio territorio (mentre l'autonomia finanziaria di spesa risultava già attribuita alle Regioni, seppur nei limiti delle fonti di finanziamento, in gran parte derivate dallo Stato). Anche in considerazione delle strutturali divergenze delle capacità fiscali sul territorio nazionale, già l'art. 119 della Costituzione delinea in maniera chiara i principi fondamentali che devono regolare i rapporti economici-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, al fine di assicurare uno sviluppo equilibrato e armonioso dell'intero Paese.

In estrema sintesi, tali principi possono essere sintetizzati come di seguito:

agli enti territoriali è riconosciuta autonomia finanziaria di entrata e di spesa e gli stessi enti dispongono di risorse autonome nella forma di tributi, entrate proprie e «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al proprio territorio» (art. 119, commi 1 e 2, Costituzione);

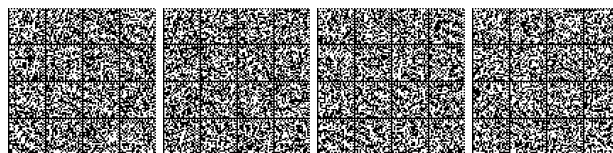
le predette risorse, integrate da un fondo perequativo senza vincolo di destinazione per i territori con minore capacità fiscale, devono consentire agli enti di finanziare integralmente le funzioni ordinarie agli stessi attribuite (art. 119, commi 3 e 4, Costituzione);

oltre a tali fonti di finanziamento «ordinario», lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali destinati in favore di determinati enti al fine della promozione dello sviluppo economico, della coesione e solidarietà sociale, per la rimozione degli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o comunque per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni (art. 119, comma 5, Costituzione).

Nel rispetto del quadro normativo così delineato dall'art. 119 della Costituzione, la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione) e il decreto Legislativo attuativo 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) hanno ridisegnato i meccanismi di finanziamento degli enti territoriali prevedendo un modello di federalismo fiscale regionale «simmetrico» e «cooperativo», basato sulla determinazione di costi e fabbisogni *standard*, previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e istituzione di adeguati meccanismi perequativi finalizzati a garantire l'integralità del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), ad azzerare o ridurre le differenze di capacità fiscale per abitante tra i diversi territori e al recupero del divario infrastrutturale tra i territori.

Il comparto delle regioni a statuto ordinario e, in generale, il comparto degli enti territoriali hanno sempre reiterato la volontà di dare attuazione al processo di federalismo fiscale così delineato, ritenendo che tale processo — basato, giova rammentarlo, sulla preventiva definizione dei livelli essenziali di prestazioni da assicurare in maniera uniforme a tutti i cittadini sul territorio nazionale e sulla conseguente predisposizione di adeguati meccanismi perequativi — rappresenti un'opportunità di crescita e sviluppo armonico di tutti i territori a beneficio dell'intero Paese, riducendo i divari sul piano dei diritti sociali e sul piano infrastrutturale ancor oggi esistenti.

Come ben noto, l'attuazione del processo di federalismo fiscale è avvenuta ad oggi solo in parte, essendo stata sistematicamente rinviata, di anno in anno, l'entrata in vigore dei meccanismi attuativi previsti dal decreto legislativo n. 68/2011.



Il processo è stato caratterizzato da continui ritardi, incertezze, soluzioni parziali e differimenti(1), in considerazione non solo della complessità delle questioni tecniche presupposte, ma anche del sopraggiungere della crisi economico-finanziaria che ha indotto il legislatore ad accentrare le decisioni di finanza pubblica, in uno alla limitatezza delle risorse disponibili per l'istituzione di adeguati meccanismi perequativi (al riguardo si consideri che lo Stato richiede annualmente alle autonomie territoriali ingenti contributi di finanza pubblica).

In particolare, gli aspetti maggiormente controversi che hanno ritardato l'attuazione della riforma sono individuabili da un lato nella complessità della definizione e del relativo finanziamento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) finalizzati a garantire i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, dall'altro nella definizione e nell'individuazione delle risorse atte ad assicurare il finanziamento dei meccanismi perequativi.

Invero, in un Paese quale il nostro caratterizzato da ampi divari territoriali e sociali è evidente la necessaria istituzione di meccanismi perequativi rigorosi, che difficilmente possono prescindere dallo stanziamento di risorse statali aggiuntive.

Nel corso degli anni, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha ripetutamente sollecitato il Legislatore a procedere alla compiuta attuazione del sistema di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali previsto dall'art. 119 della Costituzione (*cfr.*, *ex multis*, sentenze n. 370/2003; n. 197/2019; n. 220/2021; n. 71/2023; n. 192/2024).

Più di recente, la problematica relativa all'attuazione del federalismo fiscale, con particolare riferimento alla definizione di adeguati meccanismi perequativi, si è anche «intersecata» con l'attuazione del processo di autonomia differenziata di alcune regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione.

In particolare, nella ben nota sentenza n. 192/2024, con cui codesta on. le Corte costituzionale ha dichiarato illegittime molte delle disposizioni di cui alla legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione), si legge testualmente: «... la Corte, peraltro, non può esimersi dal rilevare che è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del decreto legislativo 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», concludendo che «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».

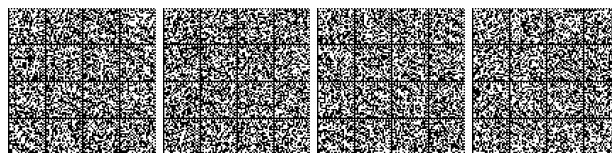
Di conseguenza, il processo di attuazione del federalismo fiscale è stato interessato di recente da una decisa accelerazione, riproponendo, su scala ancora più complessa, le stesse sfide tecniche e finanziarie che hanno frenato l'attuazione del decreto sin dall'anno 2011.

L'art. 33 del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 recante «Modifiche al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 in materia di fiscalizzazione e perequazione regionale».

All'interno di tale quadro normativo, il citato decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, adottato in attuazione della legge delega 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale), contiene le «Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale»; segnatamente, l'art. 33, come dianzi esposto, ha introdotto la revisione di alcune norme del decreto legislativo n. 68/2011 relativamente al Capo I in materia di «Autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario», con particolare riferimento alla «fiscalizzazione dei trasferimenti statali» e alla previsione di adeguati meccanismi perequativi.

Invero, un aspetto fondamentale nel processo del federalismo fiscale è costituito dalla sostituzione dei trasferimenti distribuiti centralmente dallo Stato agli enti territoriali con l'attribuzione ai medesimi enti di entrate proprie (tributi ed entrate proprie o «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio», secondo quanto disposto dall'art. 119 della Costituzione), previa definizione di adeguati meccanismi perequativi al fine di assicurare a ciascun ente di disporre delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni attribuite, secondo criteri di perequazione distinti a seconda che si tratti di funzioni incidenti sui livelli essenziali delle prestazioni (perequazione integrale sulla base dei costi *standard*) o di funzioni non ricadenti nell'ambito dei LEP (riduzione delle differenze delle capacità fiscali in misura non inferiore al 75%).

(1) V. *ex multis* Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale (art. 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42) della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, approvata nella seduta del 15 dicembre 2021, in cui si legge «la fiscalizzazione dei trasferimenti, diretta a superare il meccanismo della finanza derivata, è stata concretamente realizzata solo per il comparto comunale; la perequazione delle risorse basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali è stata avviata esclusivamente per i comuni delle regioni a statuto ordinario; la perequazione infrastrutturale e il percorso di convergenza ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) fanno registrare perduranti inadempienze».



Nell'adozione del decreto legislativo, il Governo avrebbe dovuto attenersi ai principi e ai criteri direttivi indicati nella legge delega n. 111/2023, il cui art. 2, comma 1, lettera g), ha imposto al Governo di assicurare la piena applicazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 e al decreto Legislativo 6 maggio 2011, n. 68, con particolare riferimento, tra gli altri, «(...) all'opportunità di considerare le eventuali perdite di gettito rispetto a quanto previsto a legislazione vigente ai fini dell'adeguatezza dei servizi relativi ai livelli essenziali delle prestazioni e al servizio del trasporto pubblico locale, nel rispetto dei principi indicati dalla giurisprudenza costituzionale e dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196», secondo quanto espressamente previsto al punto 6), nonché «alla garanzia della previsione di meccanismi perequativi in conformità ai principi di cui all'art. 9 della legge n. 42 del 2009(2), con riferimento in particolare all'attuazione delle previsioni di cui all'art. 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011» (punto 7).

L'art. 13 impone inoltre che nell'esercizio della delega, nel rispetto in particolare dei principi previsti dall'art. 119 della Costituzione, il Governo, per realizzare la piena attuazione del federalismo fiscale regionale, osservi altresì i principi e criteri direttivi specifici ivi elencati, tra cui «a) rivedere le norme del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, attraverso la razionalizzazione delle procedure e delle modalità applicative necessarie ad assicurare la completa attuazione dei principi in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario».(3)

I meccanismi delineati dall'art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026 non tengono conto dei medesimi principi, non attuandosi con la predetta riforma la piena attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia finanziaria regionale, né definendosi adeguati meccanismi perequativi, secondo i principi e i criteri già indicati nell'art. 9 della legge delega n. 42/2009 e ribaditi dalla legge delega n. 111/2023.

In una prima disamina critica delle disposizioni di cui all'art. 33 del decreto Legislativo n. 147/2026, come visto, il comma 1, lettera a) sostituisce integralmente l'art. 2 del decreto legislativo n. 68/2011: tale norma, nel testo previgente, disponeva, a decorrere dall'anno 2027, che al fine di garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti all'ammontare dei trasferimenti statali soppressi venisse disposto l'incremento dell'aliquota ordinaria dell'addizionale regionale all'IRPEF, con contestuale riduzione dell'aliquota statale al fine di assicurare la neutralità del carico fiscale per il contribuente (art. 2, comma 1, ult. periodo).

Il meccanismo introdotto dal decreto legislativo n. 147/2026 prevede invece la sostituzione dell'incremento dell'addizionale regionale IRPEF con l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di una - per così dire «atipica» - compartecipazione al gettito IRPEF: tale «compartecipazione» non è invero parametrata alla dinamica del gettito fiscale bensì prefissata nel suo valore assoluto e pari, nell'ammontare massimo, agli importi dei trasferimenti statali soppressi come individuati nel comma 2 del medesimo articolo, salvo un incremento di appena 50 milioni dall'esercizio finanziario 2028. Conseguentemente, viene istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un apposito fondo, «al fine di procedere alle regolazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni a statuto ordinario correlate allo scostamento tra l'ammontare dei trasferimenti statali soppressi e le entrate derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'IRPEF», con una dotazione corrispondente, per ciascun anno, alla compartecipazione al gettito dell'IRPEF nel limite dei trasferimenti soppressi e incrementata nella misura annua di 50 milioni di euro a decorrere dall'anno 2028. La disposizione precisa che «eventuali risorse derivanti dalla compartecipazione all'IRPEF eccedenti l'importo del fondo di cui al primo periodo, come rimodulato ai sensi del secondo periodo, restano acquisite al bilancio dello Stato»: è evidente pertanto che il meccanismo individuato dal Legislatore non possa prefigurarsi quale «compartecipazione al gettito erariale riferibile al proprio territorio», come previsto dall'art. 119 della Costituzione, essendosi sostanzialmente limitato a «cambiare etichetta» ai precedenti trasferimenti, senza in alcun modo incrementare l'autonomia delle regioni a statuto ordinario (v. *infra*, punto 1) della parte in diritto).

(2) L'art. 9 della legge n. 42/2009 specifica i principi e criteri direttivi per l'adozione dei decreti legislativi in relazione alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale di carattere verticale a favore delle regioni, in attuazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119, terzo comma, della Costituzione.

(3) Con particolare riferimento: «1) alla revisione del meccanismo previsto dall'art. 2 del citato decreto legislativo n. 68 del 2011 finalizzato a garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti all'ammontare dei trasferimenti statali soppressi, previsti a legislazione vigente, anche attraverso la possibilità di rimodulare l'intervento ricorrendo a fonti di finanziamento alternative; 2) all'attribuzione alle regioni a statuto ordinario delle somme a titolo di compartecipazione regionale all'IVA di cui all'art. 4 del decreto Legislativo n. 68 del 2011 sulla base di specifici criteri che assicurano l'attuazione del principio di territorialità delle entrate, da applicare anche al recupero dell'evasione fiscale, in coerenza con le disposizioni di cui all'art. 9, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011; 3) alla garanzia di prevedere che, nelle more della definizione dell'aliquota di compartecipazione all'IVA di cui all'art. 15, commi 3 e 5, del decreto Legislativo n. 68 del 2011, l'aliquota di cui all'art. 4, comma 2, del medesimo decreto legislativo, destinata al finanziamento della sanità, è stabilita, a livello nazionale, in misura pari a quella individuata annualmente dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante la rideterminazione della compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56».



Nessuna specifica indicazione viene fornita dalla norma in ordine ai criteri di assegnazione del medesimo Fondo alle singole regioni, rinviando la definizione dei medesimi criteri a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi entro il 31 dicembre 2026.

Al riguardo, il comma 3, periodo 4, del novellato art. 2 del decreto legislativo n. 68/2011 stabilisce altresì - con una formulazione a dir poco «criptica» - che con il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nelle more di entrata in vigore della fase di perequazione a regime di cui al successivo art. 15, vengono stabiliti i criteri assegnazione annuale delle quote del fondo nonché i meccanismi che consentano di garantire, nell'ambito della dotazione complessiva del medesimo fondo, un regime perequativo transitorio tra le regioni al fine di garantire le seguenti forme di perequazione:

(i) «prioritariamente» in misura pari alla quota dei trasferimenti statali soppressi ai sensi del medesimo comma 2 nonché dell'art. 7;

(ii) «per la restante parte» nel rispetto dei percorsi di perequazione e dei costi *standard* o, nelle more, secondo modalità individuate dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome in sede di autocoordinamento, nel rispetto del terzo comma dell'art. 119 della Costituzione» (v. *infra*, punto 2) delle parte in diritto).

La stessa disposizione prevede inoltre che, negli ambiti interessati dalla fiscalizzazione dei trasferimenti statali soppressi, previsti dal comma 2 e dal successivo art. 7, spetti alle amministrazioni statali il coordinamento e il monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni, dei livelli adeguati di servizio, delle funzioni fondamentali e degli obiettivi di servizio da garantire sull'intero territorio nazionale e il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione, secondo le modalità stabilite con il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Deve essere invece assicurato dalle regioni - anche nell'ambito delle risorse di cui al comma 3 (sic) - «il concorso all'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, nel rispetto degli articoli 114, 117, comma secondo, lettera p), e 119 della Costituzione».

La norma prevede inoltre un monitoraggio periodico degli effetti relativi all'applicazione delle disposizioni sopra descritte e riconosce la facoltà per lo Stato, «al fine di tenere conto della dinamicità del gettito dell'IRPEF», di rivedere le aliquote di compartecipazione, in ogni caso senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Procedendo nell'esame dell'art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026, con la lettera b) si apportano modifiche all'art. 4 del decreto legislativo n. 68 del 2011 che disciplina le modalità di determinazione della compartecipazione all'IVA da attribuire alle Regioni a statuto ordinario: in particolare, vengono rappresentate le modalità di calcolo della predetta compartecipazione durante il periodo transitorio fino all'entrata in vigore della perequazione a regime di cui all'art. 15 (comma 2) e, successivamente, a decorrere dall'anno di entrata in vigore della fase di perequazione a regime (comma 3). La norma e le relazioni tecniche si limitano a precisare che alle modifiche introdotte non si ascrivono effetti di natura finanziaria nei bilanci dello Stato, senza contenere alcun elemento che consenta di valutare la sostenibilità per i bilanci delle regioni a statuto ordinario.

La lettera d) apporta modifiche all'art. 7 del decreto legislativo n. 68/2011, prevedendo che, a decorrere dall'anno 2028, possano essere soppressi ulteriori trasferimenti statali destinati alle Regioni a statuto ordinario, aventi carattere di generalità e permanenza, ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni.

Il meccanismo delineato nel novellato art. 7 replica quanto previsto nell'art. 2: ove lo Stato esercitasse tale facoltà, sarebbe rimessa a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'individuazione dei trasferimenti, la rideterminazione dell'aliquota di compartecipazione all'IRPEF nonché l'adeguamento del fondo di cui all'art. 2, comma 3. Anche in questo caso, pur nell'assoluta scarsità di indicazioni contenute nel decreto legislativo n. 147/2026 e nella pressoché totale remissione a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è dunque prevista una compartecipazione «atipica», non correlata al gettito erariale bensì prefissata nell'importo massimo.

Infine, con la lettera e) sono apportate modifiche all'art. 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011 che disciplina la fase a regime del federalismo regionale e, segnatamente, i meccanismi di definizione e di riparto dei fondi perequativi, distinti per funzioni LEP (comma 5) e funzioni non LEP (comma 7).

Con riferimento a entrambi i fondi, le «modalità della convergenza» - verso i costi *standard* per le funzioni LEP e verso le capacità fiscali per le spese non LEP - sono rimesse a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, pur precisandosi che nel primo anno la perequazione sarà effettuata sulla base della spesa storica (e dei costi *standard*, ove stabiliti), mentre nei successivi quattro anni deve convergere gradualmente verso i costi *standard* (comma 5) e verso le capacità fiscali (comma 7).



Si precisa che le entrate tributarie indicate nel novellato art. 7, comma *a*) - al fine della realizzazione della perequazione - sono sostanzialmente le medesime che, ai sensi del precedente comma 4, sono destinate al finanziamento delle spese regionali non LEP, non essendo pertanto prevista la destinazione di risorse statali o comunque aggiuntive per la realizzazione della perequazione (che è pertanto esclusivamente «orizzontale» tra le regioni e non «verticale»). Vieppiù che, rispetto al testo previgente, viene specificato che il suddetto fondo perequativo viene alimentato esclusivamente con tributi regionali e con quote della medesima compartecipazione al gettito IRPEF.

Viene altresì specificato che il Fondo di cui alla precedente lettera *a*) - ovvero il Fondo parametrato alla soppressione dei trasferimenti di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 68/2011 - è istituito per un periodo transitorio pari a 3 anni (dunque a valere sugli esercizi finanziari 2027, 2028 e 2029): decorso il periodo di operatività transitoria, le medesime risorse confluiscono nell'ambito dei fondi perequativi di cui all'art. 15 (v. art. 15, comma 8 bis, decreto legislativo n. 68/2011).

Pertanto, come precisato nei lavori istruttori, il Fondo di cui all'art. 2 - con una dotazione pari alla compartecipazione al gettito dell'IRPEF nel limite dei trasferimenti fiscalizzati ai sensi del comma 2 e dell'art. 7 del decreto legislativo n. 68 del 2011, incrementato nella misura di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2028 e successivi — verrà suddiviso in due quote, che confluiranno nell'ambito dei due distinti fondi perequativi di cui al citato art. 15, a seconda che le funzioni oggetto di fiscalizzazione siano riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, soggetti a perequazione integrale sulla base dei fabbisogni e costi *standard* (art. 15, comma 5) o, invece, riguardino materie non inerenti ai LEP e oggetto di perequazione sulla base del criterio della capacità fiscali (art. 15, comma 7).

Di conseguenza, la Regione Puglia sottopone all'attenzione della ecc.ma Corte la questione di legittimità costituzionale del citato art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 per i seguenti

MOTIVI

In limine

Si ritiene opportuno rimarcare l'interesse della Regione Puglia a proporre la presente impugnazione, atteso che (sent. n. 192/2024), «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 ... 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)», sicché «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».

Invero, «Il ricorso in via principale può contenere censure con finalità interpretativa o “cautelativa”, purché le interpretazioni prospettate non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose» (C. Cost., sentenza n. 73/2021; *cfr.* pure sentenze n. 298 del 2012, n. 249 del 2005 e n. 412 del 2004).

E ciò anche se «L'assunto della ricorrente non costituisc[a] l'unica possibile interpretazione della norma impugnata, ma non è certamente implausibile. La giurisprudenza costituzionale ritiene ammissibile tale prospettazione “poiché, nel giudizio in via principale, devono essere esaminate anche le lesioni in ipotesi derivanti da [accezioni polisense] delle disposizioni impugnate” (sentenza n. 270 del 2017). L'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, circa una presunta carenza di interesse alla proposizione del ricorso, va dunque rigettata, perché, nel caso di specie, deve escludersi una valutazione d'implausibilità *prima facie* della lettura offerta dalla ricorrente» (sent. 6/2019).

Tanto chiarito, si illustrano i seguenti motivi di doglianza.



1) Violazione degli articoli 2, 3, 5, 97, 114, 118 e 119 Cost. nonché dell'art. 2, commi 1 e 2 lettera b), e), f), m), n), ll), dell'art. 9, dell'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009, dell'art. 2 comma 1, lettera g), punti 6) e 7) e dell'art. 13, legge n. 111/2023, quali norme interposte, per mancato rispetto del principio di autonomia finanziaria delle regioni.

L'art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026 interviene, come detto, nel processo di «fiscalizzazione dei trasferimenti statali»(4), ovvero in ordine al previsto meccanismo attraverso cui, al fine di assicurare l'attuazione del principio costituzionale di autonomia finanziaria degli enti territoriali, sono soppressi i trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni, previa sostituzione con compartecipazioni a tributi erariali o entrate tributarie proprie.

A tal fine, in particolare il comma 1, lettera a del citato art. 33 decreto legislativo n. 147/2026 introduce modifiche agli articoli 2 e 7 del decreto legislativo n. 68/2011: nell'art. 2, comma 2, sono individuati i trasferimenti soppressi a decorrere dall'anno 2027(5); l'art. 7 prevede invece che, a decorrere dall'anno 2028, possano essere individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ulteriori trasferimenti da assoggettarsi ai medesimi meccanismi di cui all'art. 2.

Senonché, come dianzi rilevato, il meccanismo introdotto dal decreto Legislativo n. 147/2026 si discosta notevolmente da quanto previsto nel precedente decreto legislativo n. 68/2011. Invero, al fine di attribuire alle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi, il novellato art. 2 del decreto legislativo n. 68/2011 introduce, a partire dall'esercizio finanziario 2027, una «compartecipazione» regionale al gettito Irpef, in sostituzione dell'incremento dell'aliquota base dell'addizionale regionale IRPEF (con conseguente decremento dell'aliquota statale) prevista dal previgente testo(6): l'importo di tale «compartecipazione» risulta inoltre cristallizzato sulla base del *quantum* dei trasferimenti individuati nel comma 2.

La modifica, lungi dal rivestire carattere meramente tecnico e formale, assume valenza sostanziale per le regioni a statuto ordinario in quanto il meccanismo della «compartecipazione» delineato nel comma 3 dell'art. 2 risulta privato della naturale correlazione alla dinamicità del gettito fiscale.

Invero, la compartecipazione prevista dal decreto legislativo n. 147/2026 può essere definita «statica», in quanto la dinamica del gettito Irpef viene «sterilizzata» attraverso la restituzione al bilancio dello Stato delle eventuali maggiori entrate rispetto ai trasferimenti soppressi (art. 2, comma 3, terzo periodo, decreto legislativo n. 68/2011).

Si tratta, di fatto, di un trasferimento «mascherato», in somma fissa, che naturalmente non apporta alcun elemento di autonomia tributaria — neppure quello collegato all'evoluzione dei gettiti compartecipati — alla finanza regionale(7).

Al riguardo appare opportuna una ulteriore precisazione: il Legislatore non si è limitato a sostituire il meccanismo dell'aliquota sull'addizionale regionale IRPEF con una compartecipazione al gettito fiscale (come apparentemente risultante dal dettato dalla norma), ma ha sostituito il previsto meccanismo della rideterminazione dell'aliquota sull'addizionale regionale IRPEF con un mero trasferimento (seppur etichettato quale compartecipazione), in palese violazione del principio di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 della Costituzione nonché dei principi e dei criteri direttivi indicati nella legge delega n. 111/2023 (art. 13).

Tale aspetto, come detto, è chiaramente deducibile dalla lettura del combinato disposto del novellato art. 2, comma 2 (con la determinazione del *quantum* del Fondo) e comma 3, terzo periodo, del decreto legislativo n. 68/2011 nella parte in cui è espressamente previsto che «Eventuali risorse derivanti dalla compartecipazione all'IRPEF eccesse-

(4) Si tratta della prima fase di attuazione del federalismo fiscale regionale «simmetrico», disciplinato dalla legge n. 42 del 2009 e dal decreto legislativo n. 68 del 2011, nonché previsto come riforma abilitante dal PNRR che ha previsto il completamento del corrispondente quadro normativo entro il primo trimestre del 2026 (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14 – Riforma del quadro fiscale subnazionale).

(5) I trasferimenti interessati dalla «fiscalizzazione» sono: somme da erogare alle regioni a statuto ordinario a titolo di quota non sanita della compartecipazione IVA, ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo n. 56 del 2000 per l'importo di euro 424 milioni annui; somma per erogazione gratuita di libri di testo, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 448 del 23 dicembre 1998, per 110 milioni di euro annui; fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo n. 63 del 2017, per 34 milioni di euro annui; fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, ai sensi dell'art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 per 5.259,6 milioni di euro annui.

(6) Tale modifica viene «giustificata», nei lavori preparatori, da difficoltà di natura tecnica correlate alla necessità di dover calcolare aliquote distinte tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale.

(7) V. A. Zanardi, Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2 luglio 2025.



denti l'importo del fondo di cui al primo periodo, come rimodulato ai sensi del secondo periodo, restano acquisite al bilancio dello Stato»(8).

Si segnala al riguardo l'irragionevolezza della disposizione (in violazione dell'art. 3 Cost.) che, cristallizzando l'importo del trasferimento — rectius, della «compartecipazione» — al *quantum* trasferito dallo Stato in un determinato anno finanziario, senza la previsione di alcuna correlazione dello stesso importo rispetto alla dinamica del gettito fiscale e/o alla crescita dei costi, da un lato addossa l'evoluzione reale dei costi di esercizio ai bilanci regionali (si pensi ai costi crescenti per i servizi afferenti al trasporto pubblico locale); dall'altro assicura al bilancio statale gli incrementi futuri del gettito fiscale IRPEF.

È evidente pertanto che non solo la norma non persegue l'obiettivo della piena realizzazione dell'autonomia finanziaria prevista nell'ordinamento costituzionale e nella stessa legge delega n. 111/2023, ma vieppiù pregiudica la stessa capacità delle Regioni di svolgere le proprie funzioni ordinarie, posto che l'applicazione della norma comporterà, di fatto, il drenaggio di risorse dei bilanci regionali (quantomeno nella dinamica futura) e potrebbe comportare, soprattutto per le Regioni con minore capacità fiscale, l'insostenibilità per i medesimi bilanci di sostenere una spesa crescente, a fronte dell'invarianza delle risorse.

È evidente allora la denunziata lesione delle anzidicate norme costituzionali, atteso che «ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009» (sent. 220/2021).

Sul punto, giova evidenziare che la previsione di cui al novellato comma 6 dell'art. 2 - secondo cui «in considerazione degli esiti del predetto monitoraggio e al fine di tenere conto della dinamicità del gettito dell'IRPEF, potrà procedersi, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, alla revisione delle aliquote di compartecipazione di cui al comma 1» - non è assolutamente sufficiente a scongiurare i rischi reali di insostenibilità per i bilanci regionali, invero limitandosi a riconoscere in capo allo Stato, senza alcun coinvolgimento delle autonomie territoriali e senza alcun automatismo rispetto alla dinamicità del gettito IRPEF, la mera possibilità di revisione delle aliquote di compartecipazione al gettito IRPEF mediante successivi provvedimenti legislativi: trattasi, per così dire, di una clausola «meramente potestativa» in favore dello Stato, senza la previsione di alcuna garanzia per le autonomie territoriali.

La relazione tecnica sottolinea, peraltro, che l'esercizio di tale facoltà deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (all. 1)(9).

Infine preme evidenziare un ulteriore aspetto: nel sistema delineato dal decreto legislativo n. 68/2011, alla prevista rideterminazione dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) avrebbe dovuto conseguire la riduzione delle aliquote IRPEF di competenza statale, al fine di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente (art. 2, comma 1, ult. periodo, decreto legislativo n. 68/2011 — nel testo precedente rispetto alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 147/2026).

Il nuovo meccanismo «a costo zero» delineato dal decreto legislativo n. 147/2026 consente invece allo Stato di addossare ai bilanci regionali i crescenti costi di esercizio dei servizi da rendere in favore dei cittadini, trattenendo nel bilancio statale le maggiori entrate correlate, seppur tendenzialmente, alla dinamica evolutiva del gettito fiscale.

I dati di seguito esposti, tratti dal sito MEF - Dipartimento Finanze dimostrano la dinamica evolutiva crescente del gettito fiscale IRPEF: negli ultimi 5 anni il gettito complessivo correlato all'IRPEF è aumentato in maniera costante per un importo di circa 34 miliardi di euro (totale esercizio finanziario 2020: 140.988.877; totale esercizio finanziario 2024: 174.506.291). Tale crescita è avvenuta peraltro in maniera pressoché uniforme per tutte le regioni.

(8) Sulla distinzione tra compartecipazioni e trasferimenti, v. Marco Ladu, Lorenzo Spadacini, La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni, Italian Papers On Federalism - Rivista giuridica on-line - ISSiRFA - CNR in cui si legge: «La compartecipazione implica che il gettito complessivo da destinare alle Regioni non sia esattamente predeterminato dallo Stato (perché dipende dal gettito complessivo prodotto da quel tributo) e che non sia neppure predeterminato il gettito per ciascuna delle Regioni (perché dipende dal gettito del tributo in quello specifico territorio regionale). Con i trasferimenti, invece, accade l'opposto: lo Stato determina direttamente sia la somma complessiva che quella specifica da riconoscere a ciascuna Regione. Inoltre, l'ammontare della somma riconosciuta sarà variabile, anno per anno, in relazione all'evoluzione del gettito del tributo, quando si tratta di compartecipazioni, mentre sarà invariabile nel caso dei trasferimenti (ovviamente al netto di altre previsioni normative)».

(9) La relazione tecnica è inclusa nell'allegato «Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 276 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale», trasmesso alla Presidenza del Senato il 18 giugno 2025. Si vedano in particolare le pag. 47-48 del file (precedente art. 30). Si vedano anche gli allegati n. 1-bis (Dossier Servizio Studi - Senato della Repubblica, «Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale - Atto del Governo n. 276», aggiornato alla data del 24 giugno 2025 (estratto art. 30) e n. 1-ter (Dossier Servizio Bilancio dello Stato, «Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale - Atto del Governo n. 276», aggiornato alla data del 24 giugno 2025 (estratto art. 30) al presente ricorso.



Tabella 1: Gettito IRPEF su base regionale - Anni 2020-2024

Analisi statistiche						
Tipo di imposta :						
Modello :	IRPEF					
Tipologia contribuenti	Persone fisiche totali					
Tematica :	Tutte le tipologie di contribuenti					
Classificazione :	Calcolo dell'IRPEF					
Ammontare e media	Regione					
Imposta netta	Migliaia di euro					
Regioni a statuto ordinario	2020	2021	2022	2023	2024	
Piemonte	13.146.423	14.102.826	14.181.410	15.381.369	15.961.444	
Valle d'Aosta	379.317	399.869	424.075	477.049	492.012	
Lombardia	36.283.352	39.150.797	40.171.718	43.286.484	44.968.263	
Liguria	4.723.666	5.038.323	5.121.533	5.572.314	5.759.389	
Veneto	14.501.503	15.733.204	16.053.635	17.353.028	18.115.448	
Emilia Romagna	14.594.017	15.748.088	15.909.517	17.245.988	17.873.032	
Toscana	10.586.071	11.434.720	11.683.143	12.581.643	12.996.164	
Umbria	2.198.748	2.338.722	2.364.027	2.632.695	2.729.304	
Marche	3.768.831	4.088.859	4.106.405	4.551.092	4.695.859	
Lazio	17.897.692	18.916.232	19.373.081	20.957.311	21.746.395	
Abruzzo	2.781.859	2.956.196	3.000.677	3.379.881	3.545.777	
Molise	548.590	585.278	587.174	661.596	691.011	
Campania	9.118.533	9.736.414	10.029.002	11.188.623	11.701.491	
Puglia	6.719.304	7.217.734	7.281.287	8.138.258	8.510.323	
Basilicata	965.358	1.035.104	1.035.513	1.176.783	1.209.657	
Calabria	2.775.613	2.952.479	2.991.172	3.377.175	3.510.722	
TOTALE	140.988.877	151.434.845	154.313.369	167.961.289	174.506.291	
Fonte: Dipartimento Finanze MEF- Dichiarazioni fiscali-IRPEF						

Un secondo elemento problematico, ma connesso al precedente, è rappresentato dalla struttura concreta della compartecipazione.

Le risorse derivanti dall'IRPEF non sono attribuite direttamente alle regioni in rapporto al gettito riferibile ai rispettivi territori, ma confluiscono in un fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e, soprattutto, le eventuali somme eccedenti l'importo del fondo restano acquisite al bilancio dello Stato.

Tale previsione attenua significativamente il collegamento tra gettito prodotto nel territorio e risorse spettanti alle regioni, richiesto dall'art. 119 Cost., e impedisce loro di beneficiare integralmente della dinamica positiva del tributo.



La compartecipazione rischia, pertanto, di assumere una natura meramente nominale e di riprodurre, nella sostanza, il precedente modello dei trasferimenti statali: cambierebbe la qualificazione formale della fonte di finanziamento, ma non la dipendenza delle regioni dalle determinazioni finanziarie centrali.

Non a caso, l'art. 2 novellato stabilisce la compartecipazione delle regioni al gettito IRPEF e prevede un fondo in favore delle medesime regioni alimentato da tale compartecipazione; fondo che dovrebbe garantire il finanziamento di alcune importanti funzioni, tra le quali il TPL, i cui trasferimenti diretti sono soppressi. Ebbene: al comma 3 si dispone che «eventuali risorse derivanti dalla compartecipazione all'IRPEF eccedenti l'importo del fondo [...] restano acquisite al bilancio dello Stato».

In tal modo, però, è evidente l'irragionevolezza e contraddittorietà, nonché l'eccesso di potere legislativo, in violazione dell'art. 3 Cost. che si riflette sulla ulteriore compressione dell'autonomia finanziaria della regioni ex art. 119 Cost.: la norma impugnata, infatti, da un lato prevede la compartecipazione, in sostanza disponendo che il fondo ivi contemplato sia proprio delle regioni; dall'altro, però, stabilisce che il residuo del fondo vada al bilancio dello Stato, forse proprio perché allocato *ab origine* nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, senza alcuna spiegazione o ragione (per esempio, in collegamento al ciclo economico o per particolari necessità) di tale *modus procedendi*.

Inoltre, il meccanismo sembra contraddittorio ed irragionevole (in reiterata violazione dell'art. 3 Cost.), anche perché si invitano le regioni a una maggiore efficienza (si veda il periodo precedente a quello sopra richiamato), ma poi non si lasciano alle regioni eventuali risparmi derivanti proprio da quella efficienza.

Si rammenta che il c.d. «vizio di irragionevolezza» viene ricondotto dalla dottrina alla figura di «eccesso di potere legislativo» (che ricorrerebbe in ipotesi di sviamento della legge dai fini costituzionalmente prescritti), di straripamento della funzione legislativa in ambiti riservati ad altri poteri, di esercizio della funzione legislativa in frode alla (o elusiva della) Costituzione.

In particolare, con la sentenza n. 46/2024, la Corte costituzionale ha riconosciuto il proprio potere di sindacare le scelte del Legislatore, qualora tale scelta contrasti in maniera così evidente con il canone della ragionevolezza «da atteggiarsi alla stregua di una figura per così dire sintomatica di “eccesso di potere” e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa».

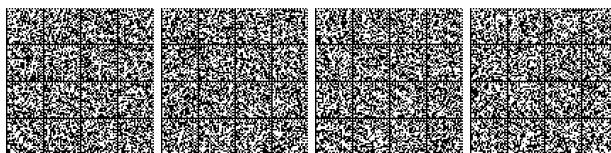
Le norme censurate violano, pertanto, l'art. 2, l'art. 3 e l'art. 97 Cost, in quanto l'omessa previsione dell'assegnazione delle risorse, nella adeguata e congrua misura, risulta del tutto contrastante con i doveri di solidarietà sociale che lo Stato, nella sua unitaria composizione, è chiamato ad assolvere nonché negativamente incidente sulla stessa efficacia, adeguatezza e, quindi, buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., che impone al comma 1 anche il rispetto degli equilibri di bilancio, oltre che essere del tutto priva di proporzionalità e ragionevolezza richieste dall'art. 3 Cost., lesioni che ridondano, per quanto detto, sul corretto e regolare espletamento delle competenze e funzioni regionali, attesa la correlata compromissione della sua autonomia finanziaria ex art. 119 Cost..

Rispetto a tale scopo, si pone, come detto, anche la questione del rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento coordinatore dello Stato (*cf.* sentt. n. 326 del 2010 e n. 236 del 2013, in cui la Corte ha messo, in relazione con l'obiettivo prestabilito, la necessità del rispetto dei suddetti principi: «la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato»; ma si veda anche la sentenza n. 272 del 2015).

In altre parole, in assenza di una previsione di adeguato finanziamento, la questione è inerente a quale valore costituzionale sia riconducibile l'azione perseguita dal Legislatore statale, dal momento che la Costituzione si connota per la rilevanza che essa assegna ai diritti sociali e alla tutela della salute, alla cui stregua la previsione della fruibilità della funzione, come visto, è connessa al dovere inderogabile di solidarietà sociale, compromessa dalla insufficiente ed incerta previsione statale al riguardo.

In questi termini si ritiene che la violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza ex art. 3 Cost., secondo cui «occorre sempre accertare una «connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore [...] e il fine che questi intende perseguire» (sentenza n. 8 del 2024)» (sent. 183/2024), sia da valutare anche alla luce del principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.(10), la cui violazione ridonda sull'autonomia costituzionalmente garantita alla regione ex art. 119, dal momento che proprio la possibilità di continuare a garantire adeguati servizi viene compromessa dai continui ingenti esborsi a carico della finanza regionale, a fronte delle manifestamente insufficienti assegnazioni statali, con una ricaduta evidente sulla sua autonomia finanziaria.

(10) «vero cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale» (C.Cost., sentenza 123/1968).



Non si possono, allora, non rammentare i precisi e ripetuti moniti che Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ritenuto di dover rivolgere al Legislatore statale in situazioni analoghe, da cui trarre insegnamenti e principi valevoli anche per la vicenda in disamina.

Basti ricordare il lungo elenco di pronunce che va dalla sentenza n. 65 del 2016, che non si esime «dall'avvertire che interventi statali, i quali modifichino repentinamente l'equilibrio del rapporto tra autocoordinamento regionale e supplenza statale nel delicato settore dei contributi regionali alla finanza pubblica, restano ovviamente soggetti allo stretto scrutinio di questa Corte, se e in quanto investita del relativo giudizio», fino alla sentenza n. 169 del 2017, dove si afferma «nondimeno deve essere rinnovato al legislatore l'invito a corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria. Ciò soprattutto al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 154 del 2017).

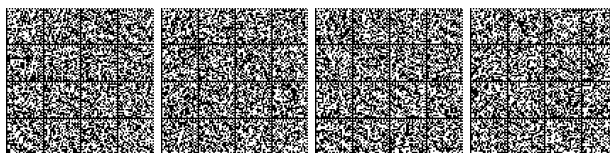
Si tratta quindi, nell'insieme, di una situazione concretamente dimostrata proprio dalle prese di posizione di codesta On. le Corte costituzionale (e che in quanto tali rendono superflua ogni ulteriore dimostrazione), che valgono, in tale specifica fattispecie, a porre la denunciata violazione degli articoli 2, 3, 97 e 119 Cost. su un piano che prescinde dall'allegazione da parte della regione della dimostrazione (che assumerebbe il carattere di una vera e propria *probatio diabolica* nella misura in cui fosse, peraltro, pretesa nei ristretti tempi in cui nel termine di sessanta giorni previsto dall'art. 127 Cost.) di un *vulnus* tale da rendere impossibile lo svolgimento delle proprie funzioni.

Tanto più che, come codesta On. le Corte ha avuto modo di rammentare, «La dedotta contrazione delle risorse trasferite dallo Stato, unitamente all'imposizione del contributo alla finanza pubblica, sono elementi di per sé in grado di sostenere le potenzialità lesive delle disposizioni impugnate in relazione allo svolgimento delle funzioni assegnate e quindi di consentire l'esame nel merito della questione secondo la giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 220 del 2021 e n. 137 del 2018)» (sent. 45/2025).

È evidente che l'art. 33 in disamina abbia anche disatteso le indicazioni contenute nella legge n. 42/2009, il cui art. 2, segnatamente nei primi due commi, ha indicato al Governo, ai fini dell'attuazione dell'art. 119 Cost., una serie di criteri «al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica» (comma 1).

Segnatamente (comma 2), tra i criteri manifestamente smentiti dalla norma qui censurata (anche per quello che si dirà *infra*), troviamo quelli della lealtà istituzionale fra tutti i livelli di Governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali; ... e) attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite; f) determinazione del costo e del fabbisogno *standard* quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione; ... m) superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore: 1) del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione; 2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni; n) rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; ... ll) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite;...>.

Nell'adozione del decreto legislativo, il Governo avrebbe dovuto attenersi anche ai principi e ai criteri direttivi indicati nella legge delega n. 111/2023, il cui art. 2, comma 1, lettera g), ha imposto al Governo di assicurare la piena applicazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 e al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, con particolare riferimento, tra gli altri, <(...) all'opportunità di considerare le



eventuali perdite di gettito rispetto a quanto previsto a legislazione vigente ai fini dell'adeguatezza dei servizi relativi ai livelli essenziali delle prestazioni e al servizio del trasporto pubblico locale, nel rispetto dei principi indicati dalla giurisprudenza costituzionale e dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196>, secondo quanto espressamente previsto al punto 6), nonché <alla garanzia della previsione di meccanismi perequativi in conformità ai principi di cui all'art. 9 della legge n. 42 del 2009, con riferimento in particolare all'attuazione delle previsioni di cui all'art. 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011> (punto 7).

L'art. 13 impone inoltre che nell'esercizio della delega, nel rispetto in particolare dei principi previsti dall'art. 119 della Costituzione, il Governo, per realizzare la piena attuazione del federalismo fiscale regionale, osservi altresì i principi e criteri direttivi specifici ivi elencati, tra cui <a) rivedere le norme del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, attraverso la razionalizzazione delle procedure e delle modalità applicative necessarie ad assicurare la completa attuazione dei principi in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario>.

I meccanismi delineati dall'art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026 non tengono conto dei medesimi principi, non attuandosi con la predetta riforma la piena attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia finanziaria regionale, né definendo adeguati meccanismi perequativi, secondo i principi e i criteri già indicati nell'art. 9 della legge delega n. 42/2009 e ribaditi dalla legge delega n. 111/2023.

2) *Violazione degli articoli 3, 5, 70, 76, 77, 97, 117, II comma, lettera m) e lettera p) Cost., nonché dell'art. 20, comma 2, legge n. 42 del 2009, quale norma interposta, in relazione alla violazione dell'art. 119 Cost. - Assenza di specifici criteri direttivi, scarsa chiarezza del testo legislativo e rinvio ad atti di natura regolamentare.*

Si premette che codesta Ecc.ma Corte «ammette, con giurisprudenza costante, che “le regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni” (sentenza n. 33 del 2011; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 46, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 311, n. 298, n. 200, n. 199, n. 198, n. 187, n. 178, n. 151, n. 80 e n. 22 del 2012). Se dunque il parametro evocato non attiene direttamente al riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, è necessario, ai fini dell'ammissibilità, che le norme censurate determinino, nella prospettazione della parte ricorrente, una violazione «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle regioni» (sentenza n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). ... La possibile ridondanza deve essere valutata non solo con riferimento alle competenze proprie delle regioni ricorrenti (uniche legittimate ad esperire ricorsi in via di azione davanti a questa Corte), ma anche con riguardo alle attribuzioni degli enti locali, quando sia lamentata dalle regioni una potenziale lesione delle sfere di competenza degli stessi enti locali (sentenza n. 199 del 2012)» (sent. n. 220/2013).

Il decreto legislativo n. 147/2026 interviene indubbiamente nell'ambito di una tematica estremamente tecnica e molto complessa: tuttavia, la lettura del testo appare particolarmente «criptica», se non «sibillina», rendendo oltremodo difficile anche agli «addetti ai lavori» comprendere non solo il reale significato delle disposizioni ma soprattutto valutarne l'impatto sulla tenuta dei bilanci regionali, anche in chiave prospettica in relazione all'entrata in vigore «a regime» dei fondi perequativi di cui ai commi 5 e 7 del novellato art. 15, decreto legislativo n. 68/2011.

Viepiù che, oltre alla scarsa chiarezza del testo legislativo e all'assenza di specifici dati nelle relazioni tecniche, la scelta del Legislatore delegato è di rinviare a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri aspetti fondamentali (e non meramente di dettaglio) del nuovo sistema di finanziamento delle autonomie territoriali: si pensi ai criteri di definizione e meccanismi di funzionamento della compartecipazione; alla determinazione dei criteri di assegnazione delle quote del Fondo; all'individuazione dei meccanismi di perequazione nella fase transitoria; alla definizione degli ulteriori trasferimenti che possono essere soppressi a decorrere dal 2028 ai sensi dell'art. 7 nonché ai meccanismi di calcolo e funzionamento dei fondi perequativi di cui all'art. 15, commi 5 e 7 e finanche la percentuale di riduzione delle differenze tra le capacità fiscali.

Trattandosi di norme che delineano, anche per il futuro, l'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali e tese, in ultimo, ad assicurare i diritti civili e sociali dei cittadini sull'intero territorio nazionale, è evidente l'assoluta illegittimità, anche sotto tale profilo, delle richiamate disposizioni.

Al solo fine esemplificativo, senza alcuna pretesa di esaustività, si indicano di seguito alcuni aspetti fondamentali del nuovo sistema di finanziamento, dal significato non chiaro nel testo legislativo e/o rimessi a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri:

determinazione della compartecipazione al gettito dell'IRPEF: ai sensi del novellato art. 2, comma 1, decreto legislativo n. 68/2011, la determinazione dell'aliquota di compartecipazione è rimessa a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi peraltro con una tempistica stringente, ovvero entro il 31 dicembre 2026;



i criteri di quantificazione e finalità dell'incremento di 50 milioni di euro: nessun elemento è indicato in relazione ai criteri di quantificazione dell'incremento di 50 milioni a decorrere dall'anno 2028 previsto dall'art. 2, comma 3, decreto legislativo n. 68/2011. Il testo legislativo non risulta chiaro neanche in ordine alle finalità del predetto dell'incremento: la norma statuisce che l'entità può essere rideterminata annualmente nel disegno di legge di bilancio «al fine di tenere conto dell'andamento delle entrate e dei risultati ottenuti dalle regioni in termini di miglioramento di efficienza»;

scostamenti tra l'ammontare dei trasferimenti statali soppressi e le entrate derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'IRPEF: posto che la norma risulta estremamente chiara nello stabilire che le risorse eccedenti verranno acquisite al bilancio dello Stato (art. 2, comma 3, terzo periodo, decreto legislativo n. 68/2011), nulla viene detto in relazione all'ipotesi inversa in cui il gettito fiscale correlato alla compartecipazione risulti inferiore rispetto ai trasferimenti statali soppressi. L'ipotesi più temuta — ma anche più probabile — è che gli scostamenti in rialzo vengano acquisiti al bilancio dello Stato, mentre eventuali scostamenti al ribasso siano addossati ai bilanci regionali;

criteri di assegnazione annuale delle quote del Fondo di cui all'art. 2: nulla viene detto in ordine ai criteri di assegnazione annuale delle quote del fondo, che saranno definiti con il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 2, comma 3, quinto periodo). Peraltro il Fondo di cui all'art. 2, come precisato nel comma 2, comprende trasferimenti di natura eterogenea, ripartiti tra le regioni in maniera differente: si consideri inoltre che, a decorrere dall'anno 2028, ulteriori trasferimenti possono essere soppressi e confluire nel medesimo Fondo sulla base del novellato art. 7 del decreto legislativo n. 68/2011.

Al fine di meglio esplicitare le criticità derivanti dal silenzio del Legislatore in ordine ai criteri di assegnazione del Fondo, si osservino i criteri di riparto del Fondo Nazionale Trasporti, di cui all'art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge n. 95/2012 (ovvero della posta ad oggi assolutamente maggioritaria del Fondo di cui all'art. 2): sulla base della normativa vigente e delle modalità di assegnazione delle risorse sino ad oggi adottate, varie sono le opzioni che possono ipoteticamente essere valutate nell'adozione del prossimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Invero, la ripartizione del Fondo Nazionale Trasporti è stata storicamente effettuata mediante percentuali consolidate: sulla base di tale modalità, alla Regione Puglia è attribuito l'8,09% dell'importo del Fondo.

A partire dall'esercizio finanziario 2023, l'art. 27, comma 2, del decreto-legge n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, prevede però che la ripartizione del Fondo sia effettuata secondo modalità differenti, ovvero per una quota pari al 50%, tenendo conto dei costi *standard* di cui all'art. 1, comma 84, della legge n. 147/2013 (percentuale Puglia 5,62%); per la restante quota del 50%, tenendo conto dei LAS – Livelli Adeguati dei Servizi di trasporto pubblico locale e regionale.

Il successivo art. 27, comma 2-ter, precisa che, al fine di garantire una ragionevole certezza delle risorse disponibili, la suddetta ripartizione non possa determinare, per ciascuna regione, un'assegnazione di risorse inferiore a quella risultante nel 2020, effettuata con le percentuali storiche («Clausola di salvaguardia»): per la Regione Puglia l'importo del 2020 è pari ad euro 394.213.409,40.

Le percentuali dei LAS sono, ad oggi, ancora in corso di definizione ma l'art. 27, comma 6, del medesimo decreto-legge n. 50/2017 prevede che gli stessi LAS siano definiti entro il 31 dicembre 2026 e utilizzati, per la ripartizione del Fondo, a partire dal 2027. La stessa norma precisa che, fino alla definizione dei LAS, la ripartizione del Fondo sia effettuata soltanto sulla base dei Costi *Standard*.

Fino ad oggi, la ripartizione non è mai stata effettuata integralmente con Costi *Standard*/LAS, sulla base di quanto previsto dall'art. 27, comma 2-quater, del decreto-legge n. 50/2017(11).

In considerazione di tale coacervo normativo, che riflette le concrete difficoltà nell'individuazione di nuove modalità di riparto, e in assenza di specifiche indicazioni da parte del legislatore delegato, non è perspicuo quali criteri di assegnazione saranno individuati nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di prossima emanazione.

(11) Tale disposizione prevede che, limitatamente agli anni 2023, 2024 e 2025, la ripartizione del Fondo sia effettuata:

a) per € 4.873.335.361,50 tra tutte le regioni, con le percentuali utilizzate nel 2020 (percentuali storiche);

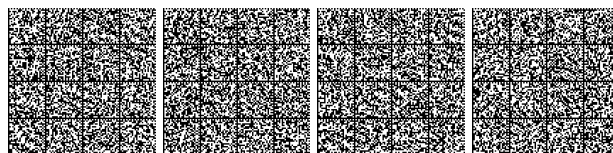
b) solo per la rimanente quota, sulla base dei criteri Costi Standard / LAS.

Nel 2025, alla Regione Puglia sono state attribuiti i seguenti importi:

a) € 394.213.409,40, derivanti dal riparto dell'importo di € 4.873.335.361,50 con le percentuali storiche (8,09% per la Puglia);

b) € 19.504.083,29 derivanti dal riparto della rimanente quota del Fondo (€ 347.018.638,50) sulla base dei Costi Standard (la percentuale corrispondente per la Puglia è 5,6205%).

Complessivamente, nel 2025, alla Regione Puglia (tenendo conto anche di una ulteriore quota legata alle compensazioni per il pedaggio infrastrutture) sono stati attribuiti € 415.798.421,88 a titolo di quota del Fondo Nazionale Trasporti.



Le ipotesi possono essere differenti:

si privilegerà la «spesa storica» intendendosi per tale le percentuali di riparto del 2020?;

si sceglierà di mantenere, almeno nella fase transitoria, gli stessi criteri di riparto adottati per l'anno 2025 (spesa storica e costi *standard*)?

si adotteranno criteri sulla base del dato normativo dell'art. 27, comma 2, del decreto-legge n. 50/2017 (50% costi *standard* e 50% LAS)?

È evidente che tali «scelte», lungi dal riguardare aspetti meramente tecnici, rivestono un elevato grado di discrezionalità e non possono essere rimesse a un atto di natura regolamentare, anche in considerazione del loro notevole impatto sulla tenuta dei bilanci regionali e sulla capacità delle amministrazioni di assicurare i servizi ai cittadini (sul punto si veda anche *infra*, in ordine alle stime e simulazioni di riparto).

A tanto aggiungasi che la determinazione dei costi *standard* viene, comunque, assegnata al Governo e ciò, se in linea di principio non è di per sé illegittimo anche in considerazione della tecnicità della materia, presupporrebbe quanto meno che la legge stabilisse dei criteri ai quali il Governo medesimo si dovrebbe attenere se si considera il rapporto di condizionalità che vi è tra effettività dei LEP e costi *standard*.

Tale assunto discende dalla retta interpretazione dell'art. 20, comma 2, legge n. 42 del 2009, il quale dispone che «La legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni»: in buona sostanza, se è la legge statale a disciplinare la determinazione dei LEP, è sempre la legge che dovrebbe indicare almeno dei criteri — seppur generali — per la determinazione dei costi *standard* (che sono necessari proprio al fine di fornire adeguato finanziamento per garantire in concreto i LEP).

Del resto, codesta On. le Corti ha affermato 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. [...] 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» (sent. n. 192 del 2024 cit., § 9.2).

Deve rilevarsi, a tal proposito, che la determinazione dei costi *standard* non è operazione squisitamente «aritmetica» ma comporta anche delle scelte con riferimento alle grandezze da prendere in considerazione.

Pertanto, il dubbio concerne il principio dell'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali, sancito dall'art. 119, quarto comma, Cost. La garanzia iniziale di risorse corrispondenti ai trasferimenti soppressi non assicura necessariamente che il loro ammontare risulti adeguato nel tempo all'evoluzione dei costi, dei fabbisogni e della domanda di servizi.

La criticità assume particolare rilievo poiché alcune delle risorse fiscalizzate riguardano settori socialmente sensibili, quali il trasporto pubblico locale e il diritto allo studio. Qualora il nuovo sistema producesse una strutturale insufficienza finanziaria, potrebbero configurarsi una lesione dell'autonomia regionale e, al contempo, un pregiudizio per l'uniforme garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, con conseguente possibile violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera m, 118 e 119 Cost.

Analogo problema si pone per le funzioni fondamentali degli enti locali, rispetto alle quali la disposizione non definisce puntualmente la quota delle risorse da destinare a comuni, province e Città metropolitane né i relativi criteri di riparto, come si dirà meglio *infra*;

definizione dei meccanismi che consentano di garantire forme di perequazione: altro aspetto assolutamente poco chiaro nel dettato legislativo concerne la determinazione (da adottarsi sempre con il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e nell'ambito dell'importo del Fondo pari ai trasferimenti soppressi oltre a un incremento di 50 milioni dal 2028) di meccanismi che consentano di garantire «forme di perequazione» così definiti: «a) prioritariamente in misura pari alla quota dei trasferimenti statali soppressi, ai sensi del comma 2 e dell'art. 7; b) per la restante parte, nel rispetto dei percorsi di perequazione e dei costi *standard* o, nelle more, secondo modalità individuate dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome in sede di auto coordinamento, nel rispetto del terzo comma dell'art. 119 della Costituzione».

Anche tale disposizione appare «sibillina» posto che l'indicazione di cui alla lettera a) potrebbe lasciar intendere (versando sempre nel campo delle ipotesi) che i criteri di assegnazione annuale delle quote si discosteranno da quelli



sino ad oggi utilizzati, rendendo pertanto necessario adottare — già in questa prima fase — meccanismi perequativi tra le regioni.

Assolutamente criptico risulta inoltre il dettato di cui alla lettera *b)* ove — per la «restante parte», non meglio precisata — si fa riferimento a percorsi di perequazione, costi *standard* e al rispetto del terzo comma dell'art. 119 della Costituzione, che prevede, come noto, l'istituzione con legge di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Peraltro, occorre ribadirlo, tali meccanismi di perequazione devono essere effettuati con risorse pari, per il 2027, ai soli trasferimenti soppressi e incrementati per un importo pari a solo 50 milioni di euro dal 2028;

fondi perequativi di cui al novellato art. 15, comma 5 e 7, decreto legislativo n. 68/2011: nessuna indicazione è vieppiù contenuta in riferimento alla determinazione delle risorse e ai meccanismi di riparto dei fondi di cui all'art. 15, comma 5 (perequazione integrale funzioni LEP, sulla base dei costi *standard*) e comma 7 (perequazione in misura non inferiore al 75% delle capacità fiscali per le funzioni non LEP).

Anche in questo caso, le «modalità della convergenza» — verso i costi *standard* per le funzioni LEP e verso le capacità fiscali per le spese non LEP — sono rimesse a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La *ratio* della delega e dell'assenza di criteri direttivi nel testo normativo sembra individuabile nell'assenza della preventiva definizione dei LEP, ovvero del presupposto stesso sia dell'attivazione del fondo perequativo di cui al comma 5), sia della definizione del *quantum* di risorse necessarie alla perequazione delle differenze tra le capacità fiscali da attuarsi «in misura non inferiore al 75%», secondo il disposto di cui al comma 7.

Si evidenzia inoltre che le entrate tributarie indicate nel novellato art. 7, comma *a)* — al fine della realizzazione della perequazione — sono sostanzialmente le medesime fonti di finanziamento indicate nel precedente comma 4 per il finanziamento delle spese regionali non LEP, non essendo dunque prevista la destinazione di risorse statali per la realizzazione delle perequazione.

Anche sotto tale profilo si ritiene che possa essere oggetto di valutazione l'eventuale illegittimità costituzionale dell'art. 33, trattandosi peraltro di perequazione esclusivamente «orizzontale» tra le regioni (v. art. 9 legge delega n. 42/2009 e art. 2 legge delega n. 111/2023).

Alle regioni a statuto ordinario è pertanto richiesto, in un quadro normativo caratterizzato dalla perdurante assenza dei LEP e delle relative fonti finanziamento, nonché della definizione dei meccanismi perequativi, di accettare «al buio» la soppressione di trasferimenti statali, con decorrenza sin dal 1° gennaio 2027, nella totale assenza, da parte del Legislatore delegato, della definizione — nonché della dovuta preventiva condivisione — di criteri di finanziamento che impatteranno notevolmente sulla capacità delle regioni di assicurare i diritti civili e sociali sul proprio territorio, nonché di garantire i servizi e le prestazioni ai propri cittadini.

La misura dell'aliquota di compartecipazione, i criteri di assegnazione annuale delle risorse e alcuni aspetti dei meccanismi perequativi sono, pertanto, rimessi a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ossia a un atto dell'esecutivo privo di forza di legge.

Sebbene il ricorso a tale strumento possa ritenersi legittimo per la definizione di aspetti tecnici e applicativi, desta perplessità la circostanza che a esso siano affidate determinazioni suscettibili di incidere su elementi essenziali del sistema di finanziamento regionale. Ne deriva il rischio che l'autonomia di entrata, costituzionalmente garantita, rimanga subordinata a decisioni assunte unilateralmente dallo Stato e non sufficientemente predeterminate dalla fonte primaria.

In definitiva la norma censurata, attesa la sua genericità ed assenza di criteri direttivi, opera un vero e proprio conferimento di potestà legislativa al Presidente del Consiglio dei ministri in manifesta violazione degli articoli 76 e 77 Cost., sicché può ritenersi NON rispettato «quanto da questa Corte affermato a proposito dell'individuazione delle fonti primarie, e cioè che, “in considerazione della particolare efficacia delle fonti legislative, delle rilevanti materie ad esse riservate, della loro incidenza su molteplici situazioni soggettive, nonché del loro raccordo con il sistema rappresentativo, una siffatta individuazione può essere disposta solo da fonti di livello costituzionale” (sentenza n. 361 del 2010)» (sent. 198/2021).

Sotto questo profilo, la suddetta lesione ridonda sulla compromissione dell'autonomia politica, amministrativa e finanziaria delle regioni, venendo in rilievo la violazione non soltanto dell'art. 119 Cost., ma anche degli articoli 5 e



97 Cost., in relazione rispettivamente alla tutela delle autonomie territoriali e alle esigenze di certezza, trasparenza e prevedibilità della programmazione finanziaria, anche avuto riguardo all'adeguato finanziamento delle funzioni e dei livelli essenziali degli enti locali che ciascuna regione è chiamata a garantire.

3) *Violazione dell'art. 81 e dell'art. 119 Cost. in relazione ai trasferimenti soppressi in materia di trasporto pubblico locale.*

Il decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, in attuazione del federalismo fiscale, all'art. 33 comma 1, introduce, come detto, a partire dal 2027 la soppressione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario destinati a quattro diversi ambiti:

- a. quota di compartecipazione IVA non sanità — per un importo pari a euro 424 milioni;
- b. erogazione gratuita libri di testo — per un importo pari a euro 110 milioni;
- c. fondo unico per il *welfare* dello studente e per il diritto allo studio — per un importo pari a euro 34 milioni;
- d. fondo unico per il trasporto pubblico locale — per un importo pari a euro 5.259,6 milioni (novellato art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 68/2011).

La medesima disposizione prevede altresì, in sostituzione dei suddetti trasferimenti, l'attribuzione di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) secondo un'aliquota che verrà stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro il 31 dicembre 2026, tale da garantire al complesso delle citate regioni entrate totali corrispondenti all'ammontare dei trasferimenti soppressi.

L'importante tema correlato alla citata disposizione è certamente quello della stima del riparto di questo ammontare tra le regioni, secondo calcoli basati sui pochi elementi determinati dalla norma. La disposizione infatti, — occorre ribadirlo — non specifica quale sarà l'aliquota di compartecipazione, non chiarisce quali saranno i meccanismi di regolazione finanziaria tra lo Stato e le regioni atte a colmare lo scostamento tra l'ammontare dei trasferimenti statali soppressi e le entrate derivanti dalla compartecipazione al gettito IRPEF, non specifica i criteri di assegnazione delle quote del Fondo e non dettaglia altresì quali saranno i meccanismi della «perequazione a regime», giacché anche in questo caso viene azionato lo strumento del rinvio ad un futuro decreto di natura regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi entro tempi e modi non precisati (art. 33, comma 1, lettera e), punto 6)).

La Regione Puglia, al fine di esaminare il nuovo assetto emergente, ha effettuato una simulazione di calcolo in relazione al riparto del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, così concentrandosi sulla posta più importante in ragione della sua cospicua consistenza e relativo maggiore impatto sul bilancio regionale, relativamente alla quale il citato art. 33 prevede la soppressione di trasferimenti statali per un ammontare complessivo pari a 5.259,6 milioni di euro annui (*cf.* relazione tecnica elaborata dai competenti dipartimenti regionali – all. B).

La simulazione di calcolo (*cf.* pure all. 2) è stata effettuata prendendo a riferimento i dati presenti nel decreto adottato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze, prot. n. 337 del 17 dicembre 2025 (trattasi del decreto utilmente disponibile alla data di settembre 2026), il quale ha stabilito che l'ammontare netto per l'anno 2025 da destinare al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale è pari a euro 5.340.354.000,00,00.

La quota di euro 120.000.000,00 è stata espunta dal calcolo in quanto trattasi di erogazione *una tantum* disposta dalla legge di bilancio 30 dicembre 2024, n. 207 (art. 1, comma 730). Pertanto la simulazione considera un ammontare complessivo di risorse pari a 5.221.554.000,00 euro a titolo di trasferimenti statali in favore delle regioni a statuto ordinario per l'esercizio finanziario 2025 (d'ora in avanti: fondo TPL). L'intento è quello di stimare — seppur solo a livello ipotetico in assenza di indicazione dei criteri da parte del Legislatore delegato — quale possa essere l'impatto finanziario sui bilanci delle regioni a statuto ordinario una volta che il meccanismo futuro della compartecipazione al gettito IRPEF dovesse soppiantare quello dei trasferimenti statali vigente fino al 2026.



REGIONI A STATUTO ORDINARI	Trasferimenti relativi al TPL: RIPARTO EFFETTIVO	Gettito IRPEF F (imposta netta).	Composi zione %	Gettito IRP EF per Aliquota di	Scostamento tra trasferimenti soppressi e entrate da compartecipazi
O	2025 (al netto dei 120 milioni)	Anno di imposta 2024	gettito o irpef	compartecipazi one Irpef (A1)	one IRPEF
	A	B	C	D=A1xB	E=D-A
PIEMONTE	507.647.688,23	15.961.444.000,00	9,17%	478.960.330,41	-28.687.357,82
LOMBARDI A	917.368.319,25	44.968.263.000,00	25,84%	1.349.377.544,06	432.009.224,81
VENETO	433.394.605,66	18.115.448.000,00	10,41%	543.596.241,02	110.201.635,36
LIGURIA	214.102.836,54	5.759.389.000,00	3,31%	172.823.891,02	-41.278.945,52
EMILIA ROMAGNA	386.483.198,64	17.873.032.000,00	10,27%	536.321.983,91	149.838.785,27
TOSCANA	459.262.668,71	12.996.164.000,00	7,47%	389.980.192,49	-69.282.476,22
UMBRIA	104.855.812,95	2.729.304.000,00	1,57%	81.899.128,03	-22.956.684,92
MARCHE	112.324.606,95	4.696.859.000,00	2,70%	140.940.201,81	28.615.594,85
LAZIO	627.070.379,86	21.746.395.000,00	12,50%	652.551.268,82	25.480.888,96
ABRUZZO	139.209.762,44	3.545.777.000,00	2,04%	106.399.303,44	-32.810.459,01
MOLISE	36.453.203,29	691.011.000,00	0,40%	20.735.395,67	-15.717.807,61
CAMPANIA	570.523.083,13	11.701.491.000,00	6,72%	351.130.511,48	-219.392.571,65
PUGLIA	413.853.984,33	8.510.323.000,00	4,89%	255.372.077,61	-158.481.906,71
BASILICAT A	80.334.430,11	1.203.657.000,00	0,69%	36.118.533,79	-44.215.896,33
CALABRIA	218.669.419,92	3.510.722.000,00	2,02%	105.347.396,46	-113.322.023,47
TOTALE RSO	5.221.554.000,00	174.009.279.000,00	100,00%	5.221.554.000,00	0,00

A1 = %
comp.
IRPEF=(TOT
A)/(TOT. B)

3,00%

TOTALE
REGIONI IN
PERDITA -746.146.129,26



Lo scenario rappresentato nella Tabella 1 ipotizza che continui a permanere il criterio di riparto del fondo TPL stabilito dal citato decreto n. 337/2025 con una precisa suddivisione del totale in quota parte sulla base del criterio della spesa storica e, nella restante parte, sulla base del criterio dei costi *standard*(12).

Nello specifico, in ordine alla metodologia adottata, si precisa quanto segue:

la colonna A reca l'importo del trasferimento al fondo TPL distinto per regione ed ammontante, come anzi-detto ad un totale pari 5.221.554.000,00 di euro;

la colonna B espone il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) per ciascuna regione (esclusa addizionale regionale), riferito all'anno di imposta 2024, ultimo dato disponibile tratto dal portale del Ministero delle Finanze — Dipartimento Finanze alla data del 14 settembre 2026;

la colonna C riporta, a mero scopo illustrativo, la composizione percentuale del gettito IRPEF per regione calcolata come rapporto tra il dato riferito a ciascuna regione e il totale generale.

Rapportando l'ammontare complessivo dei trasferimenti soppressi (totale colonna A) a quello del gettito IRPEF (totale colonna B), si ricava il valore da prendere a riferimento quale possibile aliquota di compartecipazione al gettito IRPEF atta a garantire annualmente al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti all'ammontare dei trasferimenti soppressi. Sul punto, si ripete, l'art. 33 fa espresso e generico rimando ad apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui non è possibile conoscere né contenuto né criteri di determinazione del calcolo. Nella simulazione anzi descritta, tale aliquota è indicata con la lettera A1 ed è pari a 3,00%. I valori presenti nella colonna D rappresentano, per ciascuna regione, il gettito IRPEF di cui alla colonna B, moltiplicato per la citata aliquota di compartecipazione IRPEF (A1).

Infine i dati della colonna E, marcano lo scostamento tra la colonna D e la colonna A, cioè tra quanto le regioni riceverebbero attraverso l'applicazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito IRPEF e quanto avrebbero ricevuto dai trasferimenti dello Stato.

In ragione delle percentuali di ripartizione, applicate alle relative quote del Fondo TPL così suddivise, il risultato rilevato dalla colonna E mostra una differenza negativa totale netta delle Regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria di euro 746.146.129,26; nello specifico, la Regione Puglia registra una differenza negativa, secondo tale calcolo e al netto dei meccanismi perequativi, pari a circa 158 milioni.

Tale importo, come detto, è relativo allo «scostamento» ipotizzato (13) tra il riparto del Fondo Nazionale Trasporti calcolato secondo i criteri applicati nell'anno 2025 e l'eventuale riparto derivante esclusivamente dall'applicazione della (ipotetica) aliquota di compartecipazione, stimata al 3% secondo la metodologia sopra indicata.

Su tale importo, devono essere calcolati i meccanismi di perequazione così definiti:

per il periodo transitorio di operatività del Fondo di cui al novellato art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 68/2011 (esercizi 2027-2029): in tale fase la perequazione, come detto, sarà definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e avverrà «prioritariamente in misura pari alla quota dei trasferimenti statali soppressi, ai sensi del comma 2 e dell'art. 7; b) per la restante parte, nel rispetto dei percorsi di perequazione e dei costi *standard* o, nelle more, secondo modalità individuate dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome in sede di auto coordinamento, nel rispetto del terzo comma dell'art. 119 della Costituzione»;

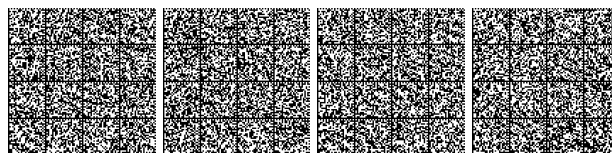
con decorrenza dall'esercizio finanziario 2030, sul presupposto che il finanziamento del Fondo nazionale Trasporti venga integralmente confermato come rientrante tra le funzioni NOLEP, la perequazione dovrà avvenire gradualmente nel termine di 5 anni «in misura non inferiore al 75%» della differenza delle capacità fiscali tra territori. Pur essendo rimessa, anche in questo caso, la disciplina delle «modalità di convergenza» e delle modalità di attuazione a un successivo atto di natura regolamentare, in assenza di specifiche indicazioni del legislatore anche in ordine all'esatta definizione della «capacità fiscale» da perequare (posto che l'art. 15, comma 7, lettera a) fa riferimento al «gettito per abitante dell'addizionale regionale IRPEF» rispetto al gettito medio nazionale per abitante), la perdita ipotizzabile per la Regione Puglia, a regime e dunque al termine della fase transitoria di 5 anni, può essere ipoteticamente indicata in circa 40 milioni di euro annui (ovvero nel 25% — parte non perequata assumendo una perequazione al 75% — dell'importo di 158 milioni).

(12) Nella tabella 1 viene riprodotta la ripartizione del Fondo secondo i criteri adottati nel 2025. Nello specifico:

1. la quota parte di 4.873.335.361,50 euro è stata ripartita in base alle percentuali di riparto utilizzate per l'anno 2020, che fanno riferimento ai criteri definiti dal D.P.C.M. 26 maggio 2017, poi prorogati e utilizzati come quota fissa o «storica»;

2. la quota pari a 347.018.638,50 euro è ripartita tenendo conto dei costi standard applicati al complesso dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché dei costi di gestione dell'infrastruttura ferroviaria di competenza regionale

(13) Trattasi, come detto, di mera ipotesi di calcolo adottata in assenza di specifiche indicazioni da parte del legislatore delegato.



Pur trattandosi, come detto, di una mera simulazione di calcolo, effettuata in assenza dell'indicazione di specifici criteri da parte del Legislatore delegato, ma resa plausibile dall'applicazione della disciplina in contestazione, dall'analisi della tabella emergono altresì con evidenza due dati:

emerge innanzitutto l'enorme difficoltà per le regioni di conoscere il *quantum* delle risorse che possano essere programmate già a partire dall'esercizio finanziario 2027 posto che, sulla base dei criteri di assegnazione delle quote e di perequazione che saranno definiti con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il riparto tra le regioni a Statuto ordinario potrebbe subire variazioni per decine (se non centinaia) di milioni di euro.

Al riguardo si rammenta che le regioni, secondo la tempistica indicata dallo stesso Legislatore, sono già impegnate nella predisposizione della manovra di bilancio 2027-2029;

emerge (*rectius*: si conferma) l'irragionevolezza della rimessione di tali decisioni a un atto di natura regolamentare, non trattandosi di aspetti «tecnici» di dettaglio, bensì di scelte altamente discrezionali, come dianzi censurato. La simulazione effettuata dimostra invero come, sulla base delle scelte che verranno effettuate nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, si rischia, di fatto, non solo di pregiudicare il mantenimento degli equilibri da parte delle regioni con minore capacità fiscale, ma anche di modificare l'assetto costituzionale accentuando, in ultima analisi, le disparità dei territori nonché la capacità delle amministrazioni territoriali di assicurare i servizi ai propri cittadini.

4) *Violazione dell'art. 5, dell'art. 119 Cost. e dell'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, quale norma interposta, per assenza di specifica istruttoria in ordine alla «sostenibilità economico-finanziaria» della riforma sui bilanci delle regioni a statuto ordinario.*

Nonostante l'imminenza dell'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di assegnazione delle risorse finanziarie (decorrenza dal 1° gennaio 2027), che incidono notevolmente — come ampiamente detto — sui bilanci degli enti regionali, deve essere altresì rilevata — oltre alla scarsa chiarezza del dato legislativo e alla «delega in bianco» a una fonte di rango secondario per la definizione di aspetti essenziali per la tenuta dei bilanci regionali — l'assenza di una specifica istruttoria in ordine ai riflessi finanziari derivanti dalla riforma sui bilanci delle regioni a statuto ordinario.

Invero, nei documenti relativi ai lavori preparatori sullo «Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia i tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale» (atto del Governo n. 276, divenuto decreto legislativo n. 147/2026), pubblicati sul sito istituzionale del Governo (<https://www.senato.it/leggi-e-documenti/attivita-non-legislative/documenti-non-legislativi?documentoId=51485>), non è dato rinvenire alcuna analisi/stima in ordine agli effetti del provvedimento sui bilanci regionali, limitandosi la relazione tecnica a precisare la pressoché invarianza dei saldi per il bilancio dello Stato (il cui onere viene fissato in appena 50 milioni di euro dall'anno 2028, in relazione all'incremento del Fondo di cui all'art. 2, comma 3).

Al riguardo, si rammenta che l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), espressamente prevede che «Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

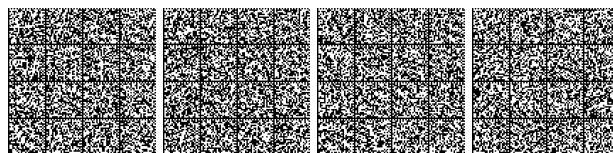
Si precisa inoltre che la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ribadito in più occasioni, con specifico riferimento alle questioni di legittimità costituzionale in ordine ai gravosi contributi di finanza pubblica imposti alle autonomie territoriali, la necessità da parte dello Stato di acquisire preventivamente «adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità» dei medesimi importi da parte degli enti territoriali (v., *ex multis*, sentenze n. 195/2024 e n. 152/2025).

In particolare, nella pronuncia n. 195/2024 è stato evidenziato l'obbligo per lo Stato, in quanto «custode della finanza pubblica allargata», di «acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto», evidenziando che tale valutazione è «funzionale a scongiurare l'adozione di «tagli al buio», i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare» e precisandosi peraltro, sul punto «la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione».

Anche alla luce di tali principi, è, ad avviso della Regione Puglia, evidente che una siffatta riforma avrebbe dovuto essere preceduta da un confronto reale (e leale) con i rappresentanti degli enti territoriali e in particolare delle regioni a statuto ordinario⁽¹⁴⁾, in ossequio anche al fondamentale principio di leale collaborazione discendente dall'art. 5 Cost.

Tale confronto è assolutamente mancato nel caso di specie, posto che il testo del decreto è stato trasmesso alla Conferenza delle regioni e delle province autonome solo poche ore prima rispetto alla sua adozione e dopo essere stato

(14) Si precisa che, con riferimento alla fiscalizzazione dei trasferimenti di spettanza dei comuni, l'art. 35 del decreto legislativo n. 147/2026 ha previsto l'istituzione di uno specifico Tavolo tecnico.



modificato per ben due volte in una settimana (v. posizione sullo schema di decreto legislativo recante «Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale», prot. n. 26/114/CU01/C2, All. n. 3).

L'assenza di confronto e di condivisione con le autonomie territoriali, nonché l'assenza di specifici dati istruttori, desta peraltro una sensazione — a tacer d'altro — di «sconcerto», posto che delle due l'una:

da un lato appare «improbabile» che le medesime analisi non siano oggi disponibili presso gli uffici ministeriali dato che, come detto, il termine di entrata in vigore dei nuovi meccanismi è fissato al 1° gennaio 2027, previa adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro il 31 dicembre 2026, ovvero entro soli 4 mesi rispetto alla data di adozione del decreto legislativo: non si comprende pertanto per quali motivi tali dati non siano stati condivisi con le autonomie territoriali;

d'altro lato, ove i dati non siano effettivamente ancora disponibili presso gli uffici ministeriali, la sensazione di «sconcerto» risulterebbe anche rafforzata, posto che l'adozione di una siffatta riforma, che incide direttamente sulla possibilità per le amministrazioni territoriali di assicurare il godimento dei diritti civili e sociali ai propri cittadini, non può che essere preceduta da una specifica e adeguata istruttoria in ordine ai riflessi sulla finanza pubblica allargata e in particolare sulla tenuta dei bilanci di ciascuna regione a statuto ordinario. L'assenza dei dati e di una compiuta istruttoria spiegherebbe forse la «delega in bianco» formalizzata dal legislatore a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri

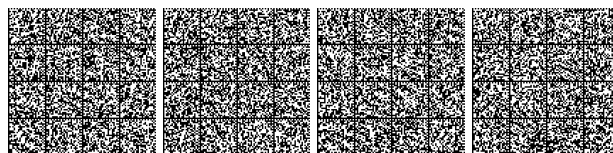
Non appare superfluo rammentare che Codesta Ecc.ma Corte ha costantemente valorizzato il principio della leale collaborazione, nell'ottica della configurazione del federalismo cooperativo cui lo Stato stenta a voler riconoscere adeguata dignità: «Questa Corte ha già affermato la necessità, da parte dello Stato, “custode della finanza pubblica allargata” (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2024 e n. 103 del 2017), di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto, al fine di «scongiurare l'adozione di “tagli al buio”, i quali, oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare» (sentenza n. 195 del 2024). In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova *governance* economica europea, che prevede, come detto, anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione, mediante il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate nell'ordinamento, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui l'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione) (da ultimo, sentenza n. 195 del 2024)» (sent. 45/2025). 5) *Violazione degli articoli 3, 5, 114, 117, II comma, lettera p) e 119 Cost. nonché dell'art. 13, comma 1, lettera a), della legge n. 42/2009, quale norma interposta, in relazione al «CONCORSO», da parte delle regioni, all'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane.*

Si premette che, per pacifico orientamento di codesta Ecc.ma Corte, è stato «progressivamente ampliato il ... potere d'iniziativa regionale (*ex multis*, sentenze n. 196 del 2004 e n. 533 del 2002) e, a partire dal 2009, ... “le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale” (sentenza n. 298 del 2009), in quanto «la stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenza n. 195 del 2019)» (sent. 220/2021).

Pur non volendosi sottrarre la Regione Puglia allo svolgimento del proprio ruolo istituzionale nei confronti dei comuni, delle province e delle città metropolitane, si sottolineano l'irragionevolezza (in violazione dell'art. 3 Cost.) e l'illegittimità della disposizione contenuta nel novellato art. 2, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo n. 68/2011 in base alla quale «Nei medesimi ambiti è, comunque, assicurato dalle regioni, anche nell'ambito delle risorse di cui al comma 3, il concorso all'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, nel rispetto degli articoli 114, 117, comma secondo, lettera p), e 119 della Costituzione».

In particolare si sottolinea l'assoluta genericità di tale previsione: nello specifico non si comprende sulla base di quali risorse debba essere assicurato il predetto concorso, visto che, come detto, «le risorse di cui al comma 3» sono parametricate nel tetto massimo ai trasferimenti soppressi, salvo un incremento di soli 50 milioni dall'esercizio finanziario 2028 che appare francamente irrisorio rispetto alle plurime finalità ascritte alle medesime risorse.

Si precisa altresì che nella legge delega n. 42/2009, l'art. 13, comma 1, lettera a) prevede l'istituzione di fondi perequativi nei bilanci regionali in favore dei comuni e delle province, ma statuisce che gli stessi siano «alimentati da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte», previsione violata dalla norma qui censurata.



La problematica è sicuramente resa complessa anche dal fatto che nel nostro sistema molte funzioni vengono cogestite da più livelli di Governo: in ogni caso, ferma restando la volontà della Regione Puglia di continuare a contribuire alle funzioni svolte dagli enti locali, si ritiene che anche tale modifica apportata dall'art. 33, assolutamente generica e priva dell'indicazione delle necessarie risorse finanziarie, presenti seri profili di illegittimità costituzionale.

Al riguardo si evidenzia altresì che nella memoria del 10 luglio 2025 depositata da ANCI alla Commissione Finanze del Senato della Repubblica (all. 2-*bis*) viene espressamente evidenziato che «L'attuale formulazione della norma non distingue, tra i trasferimenti fiscalizzabili delle regioni, quelli che concorrono al finanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni, con la conseguenza di porre l'istituzione della nuova compartecipazione regionale in contrasto con la Costituzione, che all'art. 117, comma secondo, lettera *p*) individua la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali quale compito esclusivo dello Stato e all'art. 119 non menziona tra le fonti di finanziamento essenziali degli enti locali i trasferimenti da parte delle regioni».

Evidente è quindi pure la lesione della competenza esclusiva dello Stato nella determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e nel relativo finanziamento (*ex* art. 117, II comma, lett. *p*), in quanto illegittimamente posto (anche questo!) a carico delle regioni in assenza di ogni previsione al riguardo ricavabile dall'art. 119 Cost., laddove la normativa dianzi esaminata lo configura un onere a carico (solo) dello Stato.

6) *Violazione dell'art. 117, II comma, lettera m) e dell'art. 119 Cost. e degli articoli 1, 7, 8 comma 1, lettera g e 9 della legge n. 42/2009, quali norme interposte, in relazione alla omessa preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.*

L'art. 15, comma 8-*bis*, decreto legislativo n. 68/2011, nel testo novellato dalla norma censurata, statuisce che: «Le disposizioni del presente articolo si applicano decorsi tre anni di operatività transitoria del fondo di cui all'art. 2, comma 3. A decorrere dalla data di cui al primo periodo, le risorse del fondo di cui all'art. 2, comma 3, confluiscono nell'ambito dei fondi perequativi di cui al presente articolo».

Si rammenta che i precedenti commi del medesimo articolo determinano un meccanismo per il quale l'applicazione a regime dei costi *standard* si avrà solo nel 2035, secondo il seguente cronoprogramma:

i) anni 2027-2029 si applica quanto stabilito dall'art. 2, decreto legislativo n. 68 del 2011;

ii) anni 2030, 2031, 2032, 2033 e 2034 (Fondo perequativo comma 5: spese per art. 14, comma 1): nel primo anno sostanzialmente si fa riferimento al criterio della spesa storica; dal secondo anno si ricorre contestualmente ai criteri della spesa storica/costi *standard*;

iii) dal 2035 costi *standard* a regime.

Si assiste, pertanto, all'ennesimo rinvio dell'entrata in vigore dei costi *standard* e, in generale, della determinazione dei LEP che di quelli sono il presupposto necessario.

Invero, ad oggi non risulta ancora compiuto il percorso di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, né risultano individuate e definite le relative fonti di finanziamento (aspetto certamente non secondario), in palese violazione dell'art. 117, comma II, lettera *m*) che attribuisce al solo Legislatore statale il diritto/dovere della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

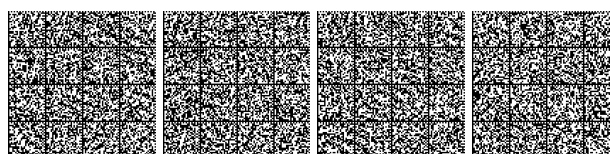
L'art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026 delinea un nuovo sistema di finanziamento delle funzioni regionali prescindendo dalla previa definizione dei LEP: anche sotto tale profilo è manifesto il contrasto sostanziale tra la predetta normativa e il principio di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Costituzione.

Codesta On. le Corte costituzionale ha invero evidenziato in diverse pronunce che la materia della definizione dei LEP costituisce il presupposto imprescindibile ai fini di garantire la completa attuazione dell'art. 119 Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3(15).

In particolare, già con la pronuncia 19 giugno 2002, n. 282 la Corte costituzionale ha riconosciuto che quella dei LEP non costituisce una «una "materia" in senso stretto» ma «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

Al riguardo, giova ripercorrere i principi consacrati da Codesta Ecc.ma Corte nella sentenza n. 192/2024 proprio avuto riguardo all'istituzione dei LEP ed al loro finanziamento.

(15) In ordine alla definizione dei LEP quale presupposto irrinunciabile e preliminare rispetto ad ogni disegno di attuazione del federalismo fiscale regionale, cfr., *ex multis*, sentenze Corte Costituzionale nn. 71/2023, 220/2021, 197/2019, 117/2018.



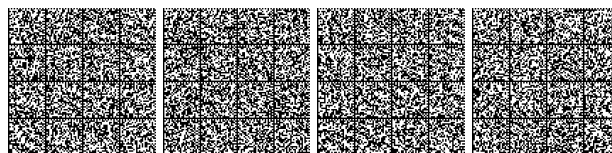
Orbene, dopo aver ricordato che «il regionalismo italiano ... è un regionalismo cooperativo (sentenza n. 121 del 2010, punto 18.2. del Considerato in diritto), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (*ex multis*, sentenze n. 87 del 2024 e n. 40 del 2022) e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano», nella sentenza si dispone che, in nome del principio di sussidiarietà, «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».

Ciò tanto più avuto riguardo ai LEP, che «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», sicché «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».

Nel par. 14, codesta Ecc.ma Corte ha affrontato la problematica della definizione dei LEP, rammentando che «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.(...) 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 (articoli 8, comma 1, lettera *g*, e 9 della legge n. 42 del 2009; art. 15 del decreto legislativo 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... 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)» (enfasi aggiunta).

Vale sul punto evidenziare quanto espresso nel par. 23.3: «Questa Corte, peraltro, non può esimersi dal rilevare che è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del decreto legislativo 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. [...] Va anche evidenziato che le norme relative a tali processi (articoli 7, comma 1, e 15, comma 5, del decreto legislativo 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'art. 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».

In ragione di tale coordinata ermeneutica, la stessa legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009, nelle norme in epigrafe indicate, si fonda sulla previa fissazione dei LEP allo scopo di individuare l'ammontare delle risorse da riconoscere alle regioni. Secondo questa impostazione, la determinazione dei LEP risulta funzionalmente preordinata ad una ricostruzione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni, poiché gli stessi rappresentano la misura del finanziamento necessario che lo Stato deve riconoscere agli enti territoriali, per assicurare ai cittadini livelli uniformi e adeguati di servizi essenziali oltre che, secondo quanto evidenziato da codesta On.le Corte costituzionale nella pronuncia



n. 220/2021, «un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali».

Invero, nell'ottica della piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione, i LEP non rappresentano solo un «catalogo» di diritti civili e sociali da garantire ai cittadini, ma costituiscono il vero e proprio parametro finanziario del sistema: solo l'effettiva determinazione degli stessi consente il superamento della spesa storica e la reale quantificazione dei fondi perequativi, che devono essere commisurati sulla base dei costi effettivi dei diritti da garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dalle capacità fiscali del territorio. Si consideri peraltro che, rispetto ai trasferimenti «fiscalizzati» elencati nel comma 2 dell'art. 2, quantomeno i fondi per l'erogazione gratuita dei libri di testo e per il *welfare* dello studente, prescindendo dalla problematica del TPL, sembrano afferire a funzioni LEP.

Nel percorso di federalismo fiscale sino ad oggi delineato dal legislatore con la legge delega 42/2009 e il decreto legislativo n. 68/2011, la determinazione dei LEP deve logicamente «preesistere» rispetto alla definizione dei meccanismi di finanziamento delle funzioni fondamentali proprie dei livelli territoriali di Governo e costituisce il primo passo per superare il sistema dei trasferimenti erariali.

Nello specifico, alla individuazione dei Lep deve seguire la determinazione dei costi *standard* (di efficienza) delle attività che concretizzano i Lep stessi, per arrivare infine al fabbisogno *standard* complessivo necessario sia a quantificare il finanziamento necessario a garantire i Lep nei territori a un costo di efficienza, sia a calcolare i meccanismi perequativi in favore dei territori con minor capacità fiscale.

Il Legislatore delegato, al contrario, ha intrapreso la strada della fiscalizzazione dei trasferimenti statali, senza la preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e delle relative fonti di finanziamento, effettuando un'inversione temporale e logica insidiosa per il futuro sviluppo del Paese.

Invero, viene fissato il *quantum* delle risorse e vengono individuati i criteri di assegnazione delle stesse senza aver prima stabilito innanzitutto la «soglia minima» dei diritti civili e sociali che lo Stato deve garantire a ogni cittadino: tale inversione appare illogica posto che, solo successivamente alla determinazione dei LEP, sulla base dei relativi costi *standard* (ovvero i costi delle prestazioni in condizioni di efficienza), può essere determinato il fabbisogno complessivo che deve essere assicurato a ciascuna Regione per coprire i LEP nonché le quote dei fondi di solidarietà volti a garantire i diritti di tutti i cittadini. L'attivazione della fiscalizzazione dei trasferimenti senza la preventiva individuazione dei LEP e dei relativi fabbisogni avvantaggia, sotto tale aspetto, le Regioni con maggiore capacità fiscale, pregiudicando la possibilità per le altre regioni di colmare il divario e assicurare ai propri cittadini i diritti civili e sociali, secondo i principi stabiliti nella Carta costituzionale.

Ulteriore punto critico è costituito dalla mancanza di una clausola di salvaguardia nel caso in cui il Legislatore non dovesse determinare i LEP e/o il Governo non dovesse determinare i relativi costi *standard* in modo tale da rispettare il cronoprogramma prima descritto.

La censura è rafforzata da due profili che devono essere opportunamente sottolineati: da un lato, come già visto, si tratta dell'ennesimo rinvio, sicché la mancanza di tale clausola può legittimamente indurre a pensare che non ci sia la volontà di procedere davvero nella determinazione dei citati livelli essenziali; dall'altro, ad oggi non si ha contezza del fatto che tale processo per la determinazione di LEP e costi *standard* sia già in una fase avanzata, tale per cui i prossimi anni siano necessari solo a calibrare e verificare la loro adeguatezza. È bene precisare che, dato il citato cronoprogramma, alla fine del 2029 devono già essere determinati LEP e costi *standard*, in quanto dal 2030 cessa la fase transitoria e deve iniziare quella di messa a regime.

Tale prolungata inerzia rende legittimo nutrire serie perplessità sulla definizione entro tali tempi di quanto disposto.

7) Violazione dell'art. 81, dell'art. 97, dell'art. 117, III comma, in materia di coordinamento della finanza pubblica, dell'art. 119 Cost. e dell'art. 7 decreto legislativo n. 112/98, lettera *b*), quale norma interposta, in relazione al grave pregiudizio derivante dall'attuazione dell'art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026.

Si premette che, come in più occasioni evidenziato da Codesta Ecc.ma Corte, «l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che sono pertanto ammesse anche riduzioni delle risorse disponibili, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi» (sentenza n. 83 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 155 del 2020). ... inoltre ... «grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato» (*ex plurimis*, sentenza n. 76 del 2020), onere peraltro soggetto a gradazioni, a seconda che debba essere valutato ai fini dell'ammissibilità del ricorso o della sua fondatezza. In proposito, secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, sotto il profilo dell'onere di allegazione ai fini dell'ammissibilità, è sufficiente una motivazione che chiarisca «l'incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni» (sentenza n. 137 del 2018)» (sent. 220/2021).



Come dianzi rappresentato, i principali profili di criticità rilevabili nell'art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026 attengono innanzitutto all'assoluta indeterminatezza della norma in ordine ai meccanismi che regoleranno, già a decorrere dal 1° gennaio 2027, l'assetto finanziario tra lo Stato e le autonomie territoriali, compresa l'ipotesi in cui nulla viene disposto in caso di insufficienza della quota inizialmente garantita.

Assoluta incertezza vi è altresì in ordine ai criteri di perequazione che disciplineranno i rapporti finanziari al termine del periodo di «operatività transitoria» del Fondo, ovvero già a partire dal 2030 e successivamente, «a regime», al termine del periodo di 5 anni in cui dovrebbe attuarsi la graduale convergenza verso i costi *standard* e la perequazione delle differenze tra le capacità fiscali.

L'innegabile indeterminatezza delle disposizioni ed il rinvio, pressoché «in bianco», a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono idonee già *ex se* ad integrare sia la lesione del principio di equilibrio di bilancio ex art. 81 Cost. e, quindi, dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 della Costituzione, sia del principio di buon andamento di cui all'art. 97: è evidente, invero, la grave criticità derivante per le regioni, ignare in ordine al *quantum* di risorse ad esse spettanti, nel garantire la corretta programmazione delle stesse. Tanto si riverbera anche nell'incertezza di garantire anche il coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117, III co., Cost., cui l'autonomia finanziaria regionale è comunque vincolata. Il pregiudizio è altresì rilevabile nel meccanismo della «compartecipazione» con tetto massimo, allorché, come rappresentato, i costi naturalmente crescenti dei servizi verranno addossati al bilancio regionale e privati della dinamicità del gettito erariale. In generale, al solo fine di offrire un quadro generale della dinamica evolutiva dei costi, si rappresenta di seguito un prospetto afferente ai costi complessivi sostenuti negli ultimi 5 anni dalla Regione Puglia (*cf.* relazione — all. B) per il servizio del Trasporto pubblico locale dal quale emerge la crescita anche dei costi sostenuti sul bilancio autonomo regionale:

Raffronto spesa TPL in Puglia negli ultimi 5 anni

	2026	2025	2024	2023	2022
	[€]	[€]	[€]	[€]	[€]
Settore ferroviario	386.229.204,44	383.802.231,24	380.320.522,29	354.709.161,42	335.436.431,09
Settore automobilistico	58.341.256,96	57.478.452,45	56.911.205,38	54.121.736,08	49.580.262,81
Settore elicotteristico	2.943.043,28	2.899.550,03	2.870.841,61	2.716.028,01	2.512.514,35
Trasferimenti enti locali	157.063.623,18	157.310.402,85	147.165.708,78	147.895.468,06	145.218.442,34
Agevolazioni varie	11.007.000,00	10.765.000,00	10.724.511,56	10.389.511,56	10.615.761,64
TOTALE	615.584.127,86	612.255.636,57	597.992.789,62	569.831.905,13	543.363.412,23
(di cui bilancio vincolato)	446.007.698,52	424.439.737,02	430.914.799,52	424.480.894,87	400.325.842,37
(di cui bilancio autonomo)	169.576.429,34	187.815.899,55	167.077.990,10	145.351.010,26	143.037.569,86

Si evidenzia comunque che, in assenza di ulteriori criteri da parte del Legislatore, solo in via presuntiva possono essere effettuate delle stime in ordine agli effetti della normativa, con applicazioni peraltro differenti nelle diverse fasi temporali (indicativamente: esercizi finanziari 2027-2029: operatività transitoria Fondo di cui all'art. 2; esercizi finanziari 20230-2034: applicazione graduale dei nuovi meccanismi di perequazione; a decorrere dal 2034: perequazione «a regime»).

Peraltro, ad aggravare il quadro, si aggiunge per così dire la «tempistica» scelta dal Legislatore delegato, posto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sarà adottato con ogni probabilità a ridosso della chiusura dell'esercizio finanziario: è evidente anche sotto tale profilo l'impossibilità per le regioni — che sono già impegnate nella predisposizione della manovra per il bilancio regionale 2027-2029 — di apprestare rimedi (che al momento appaiono in ogni caso non ipotizzabili) allorché venissero decurtate risorse già nel bilancio annuale 2027 e pluriennale 2027-2029.



Al solo fine di dare un quadro delle difficoltà della regione di assicurare i servizi ai propri cittadini — nonché i LEP, allorché saranno definiti — si evidenzia — come lamentato in più sedi dai rappresentanti regionali — l'assoluta rigidità dei bilanci autonomi regionali.

Invero, sulla parte autonoma del bilancio regionale gravano spese obbligatorie, di natura strutturale e non comprimibile, quali gli ingenti e crescenti contributi per il concorso alla finanza pubblica; la quota obbligatoria di cofinanziamento regionale ai programmi comunitari; gli oneri per il rimborso mutui e prestiti, oltre che, in generale, le spese di funzionamento e le spese per il personale.

Al fine di offrire una rappresentazione di tali dati sul bilancio regionale 2026-2028, la tabella già inserita nella relazione tecnica assessorile allegata al disegno di legge n. 185 del 18 settembre 2025 (Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2026 e pluriennale 2026-2028 – all. 4, pagg. 164 e ss. del file), evidenzia la percentuale di ripartizione delle spese del bilancio autonomo regionale, rappresentando altresì l'incidenza delle singole Missioni e relativi Programmi di spesa sul totale complessivo delle risorse del bilancio autonomo (comprensivo del fondo sanitario regionale), per ciascuno degli esercizi finanziari 2026, 2027 e 2028.

Come noto, le Missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa regionale; ogni Missione si realizza concretamente attraverso uno o più Programmi, che rappresentano aggregati omogenei di attività che si è programmato di realizzare al fine di perseguire specifici obiettivi definiti nell'ambito delle finalità istituzionali.

Dall'analisi dei dati esposti nella tabella, si evince agevolmente come la Missione 13 — Tutela della salute assorba in media, nel triennio di riferimento, circa il 70% del complesso delle risorse del bilancio autonomo regionale; circa il 3,70% per ciascun esercizio finanziario è invece destinato alla copertura degli oneri relativi al debito pubblico (Missione 50) mentre circa il 2% è iscritto nella Missione 20 per Fondi e accantonamenti; le risorse disponibili devono inoltre essere nettizzate rispetto alle risorse iscritte per servizi per conto terzi (che gravano per oltre il 13%).

La parte «residua» del bilancio autonomo regionale, pari a circa l'11% delle risorse astrattamente disponibili, è destinata alla realizzazione delle politiche di competenza propriamente regionali, principalmente correlate al mantenimento dei diritti civili e sociali dei cittadini: tra di esse, le spese in materia socio-assistenziale; spese finalizzate a garantire i servizi di trasporto pubblico; spese finalizzate a garantire i servizi di istruzione e formazione, nonché politiche autonome in materia di sviluppo dell'agricoltura, le politiche tese allo sviluppo economico e allo sviluppo del turismo, oltre che, come detto, spese incompressibili di funzionamento, spese per il personale e quota obbligatoria di cofinanziamento regionale ai programmi comunitari.

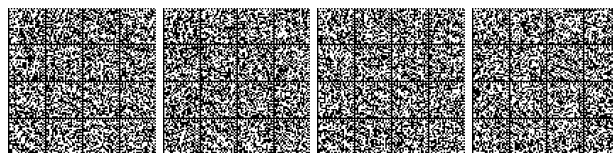
I dati impietosi del bilancio regionale (che si deposita – all. 4 *bis*), in particolare per il triennio 2026-2028, dimostrano che le «scelte» che saranno adottate nei prossimi decreti in ordine ai criteri assegnazione delle quote del Fondo e ai meccanismi di perequazione potranno pregiudicare, di fatto, la capacità della regione non solo di incrementare le prestazioni, ma anche assicurare i servizi ai cittadini sul proprio territorio.

Tanto comporta una violazione dell'autonomia politica e delle competenze finanziarie degli enti regionali, impattando incisivamente sulla possibilità di questi ultimi di perseguire con mezzi idonei il proprio indirizzo politico-amministrativo.

Tali disposizioni infrangono, per altro verso, l'insegnamento reso da Codesta Ecc.ma Corte costituzionale relativamente al principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina e responsabilità finanziaria o principio di corrispondenza tra le entrate e le funzioni, dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, costantemente ribadito a partire dalla sentenza n. 370/2003 (*cfr. ex plurimis* Corte costituzionale sentenza n. 16 e n. 17 del 2004; n. 17 del 2005; e, più recentemente, sentenza n. 40 del 2022), giacché la dimensione quantitativa delle entrate regionali è predisposta in correlazione con l'ampiezza delle funzioni proprie della stessa regione.

Statuisce la sentenza n. 40/2022, per quel che qui rileva: «In base all'art. 119 Cost., secondo e terzo comma, infatti, il sistema di finanziamento degli enti territoriali deve fondarsi su “tributi ed entrate propri”, “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”, quote di “un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale”. Le risorse derivanti dalle suddette fonti devono essere sufficienti, in base al successivo quarto comma, a consentire a tali enti “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”...» (enfasi aggiunta).

La violazione è ancor più manifesta se sol si consideri l'art. 7, decreto legislativo n. 112/98, segnatamente la lettera *b*), secondo cui «*b*) la devoluzione alle regioni e agli enti locali di una quota delle risorse erariali deve garantire la congrua copertura, ai sensi e nei termini di cui al comma 3 del presente articolo, degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti nel rispetto dell'autonomia politica e di programmazione degli enti».



Invero, la lesione dell'art. 119, commi 1 e 4, della Costituzione appare indubbia laddove le disposizioni censurate, incidendo in negativo sulla capacità di programmazione regionale, minano la regola secondo la quale il sistema delle entrate degli enti territoriali, come strutturato dalla pertinente disposizione costituzionale, deve consentire l'assolvimento del normale esercizio delle funzioni ad essi attribuite.

Restando legati al criterio della spesa storica, peraltro, vi è il rischio concreto di una sostanziale cristallizzazione dello *status quo* che porta a consolidare, se non a peggiorare, i divari territoriali già esistenti e a rendere sempre più difficile garantire un livello omogeneo di tutela dei diritti sociali sul territorio nazionale.

Orbene, se è vero che «la prova della lesione delle prerogative regionali, dipendente dalla riduzione di risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni, non può consistere in un'apodittica doglianza, ma deve essere sorretta da elementi obiettivi ... (sulla prova della violazione delle attribuzioni regionali, *ex multis*, sentenze n. 205, n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014)» (sent. n. 163/2017), è del pari vero che la Regione Puglia ha fornito la prova, sulla base di quanto plausibilmente potrebbe derivare dalle norme in contestazione, del progressivo massiccio incremento dei costi derivanti dalla prestazione di che trattasi.

Grava sullo Stato l'obbligo e la responsabilità di assicurare che le risorse messe a disposizione delle regioni siano sufficienti a garantire l'esercizio delle funzioni e che, secondo la consolidata giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, non sono ammissibili *sic et simpliciter* tagli lineari di carattere permanente, quali si rivelano *de facto* le insufficienti ed inadeguate assegnazioni perpetrate negli anni.

È stato affermato, in tal senso, che «la riduzione sproporzionata delle risorse, non corredata da adeguate misure compensative, è infatti in grado di determinare un grave *vulnus* all'espletamento ... delle funzioni espressamente conferite dalla legge (...). Dunque la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015)» (sentenza 10 del 2016).

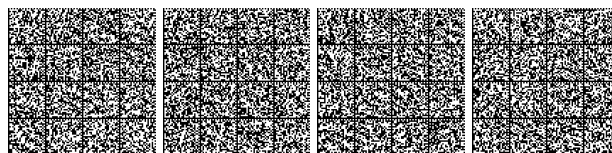
Proprio sulla scorta dell'esperienza verificatasi con la soppressione delle Province e conseguenziale trasferimento di competenze e funzioni, Codesta On.le Corte ha insegnato che in siffatte fattispecie «L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost. (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 17 del 2015, n. 22 del 2012, n. 206 del 2001, n. 138 del 1999, n. 381 del 1990), perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge...» (sent. n. 137/2018).

Come rammentato anche più di recente (sent. n. 73/2023), «L'art. 119 Cost. “impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost.».

Codesta On.le Corte (sentenza n. 71/2023) ha puntualizzato che «in base all'art. 119 Cost., “le risorse ... devono essere sufficienti a consentire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119, secondo, terzo e quarto comma), ... Perciò, ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., “le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile”, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009 (sentenza n. 220 del 2021)».

Risultano altresì lese le succitate disposizioni primarie, posto che lo schema normativo utilizzato dal Legislatore statale (senza condurre un'adeguata istruttoria e senza considerare l'incremento della spesa reale), è ancora più insidioso in quanto si traduce, di fatto, in un ulteriore contributo alla finanza pubblica «occulto» o «mascherato», concretizzandosi tale *dictum* in un taglio delle risorse di spesa corrente del bilancio autonomo delle regioni, in particolare in relazione ai maggiori gettiti fiscali che restano acquisiti al bilancio dello Stato, nonché in ordine ai maggiori costi di esercizio che di fatto verranno addossati ai bilanci regionali.

Invero, non si vuole negare che lo Stato possa richiedere risorse agli enti territoriali nella forma del contributo alla finanza pubblica ma la regola — logica, ancor prima che giuridica — derivante peraltro dallo stesso principio di autonomia finanziaria, è che alle regioni vengano assicurate le risorse e che, solo in maniera successiva ed eventuale, lo Stato possa richiedere, previa istruttoria, ulteriori contributi alla finanza pubblica alle autonomie.



In questo caso, invece, lo Stato si «assicura» «eventuali eccedenze», riservando i maggiori costi quali chiaramente desumibili dagli aumenti contrattuali e dall'aumento dei costi delle materie prime e in particolare del carburante, a carico dei bilanci degli enti territoriali.

Al riguardo, nella significativa sentenza n. 169/2017, Codesta On.le Corte ha precisato «... – in tema di riduzione delle risorse degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica – che il legislatore statale può imporle (*ex multis*, sentenza n. 36 del 2004) purché la riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che “l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità [...] non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto “[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 188 del 2015)”» (sentenza n. 10 del 2016... In definitiva, non può sottacersi, nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 già lamentata da questa Corte (sentenza n. 273 del 2013), l'esistenza di una situazione di difficoltà che non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost. ... Questa Corte ha affermato che la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del “principio del buon andamento [il quale] – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria”, per cui “organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente” (sentenza n. 10 del 2016)».

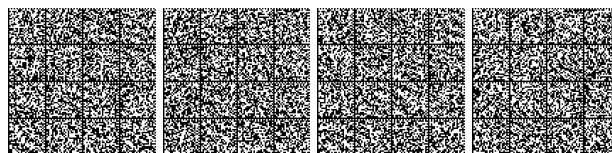
Pertanto, nella sentenza n. 195/2024, è stato evidenziato che «tale valutazione è dunque funzionale a scongiurare l'adozione di “tagli al buio”, i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare», rimarcando peraltro, sul punto «la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione» e sollecitando il legislatore, nella predetta fase istruttoria, «a non trascurare» il coinvolgimento delle sedi istituzionali già appositamente contemplate e deputate al confronto tra il Governo e le autonomie territoriali.

Anche alla luce di tale pronuncia, è evidente che, nella fattispecie in esame, la «prassi» sostenuta dallo Stato di addossare ai bilanci autonomi regionali i costi relativi alla funzione in generale (soffrendo non solo l'inadeguatezza delle risorse assegnate anche nel periodo transitorio ma anche l'assoluta genericità dei criteri determinanti il gettito futuro) sia assolutamente illegittima, vuoi perché non avallata da alcuna «istruttoria» da parte dello Stato, tesa a valutare la (in)sostenibilità di tali costi da parte delle regioni e, in particolare, della Regione Puglia (anche per i vincoli finanziari cui la stessa è sottoposta a seguito del Piano di rientro), vuoi perché vengono adottati provvedimenti manifestamente sproporzionati rispetto alle risorse disponibili nei bilanci autonomi locali.

Al riguardo si ribadisce che le regioni hanno più volte, nel corso degli anni, evidenziato in sede di Conferenza unificata (organo peraltro riconosciuto nella medesima sentenza n. 195/2024 quale sede competente al fine della verifica della dovuta istruttoria sulla sostenibilità dei tagli) l'insostenibilità di tali costi per il bilancio autonomo regionale, come evidenziato nelle osservazioni rese in sede di Conferenza unificata in data 28 luglio 2026 – all. 3.

Invero, in tale sede è mancata l'intesa e la Conferenza delle regioni ha ritenuto opportuno segnalare «la forte criticità della disposizione che sopprime i trasferimenti statali a titolo di fondo unico per il TPL. Infatti, pur non mettendo in discussione la previsione di legge relativa alla fiscalizzazione del fondo, non si può non evidenziare – oltre alle tempistiche e modalità utilizzate (l'emendamento è stato inviato alle regioni la sera prima della Conferenza Unificata senza un preliminare confronto) — l'assenza dei presupposti per una corretta attuazione della norma. In particolare: non sono state ancora definite le percentuali regionali di attribuzione del Fondo (sui livelli adeguati di servizio è ancora in corso il confronto sullo schema di decreto) che possano garantire servizi uniformi sul territorio nazionale; le risorse in oggetto non sarebbero vincolate al TPL; il fondo perequativo non riuscirebbe mai a coprire le eventuali insufficienze del gettito fiscale (si consideri che il Fondo TPL è pari a circa 5 miliardi). Tutto ciò influirà negativamente sull'equilibrio dei contratti in essere con il serio rischio di pregiudicare, dal 2027, la continuità e la regolarità dei servizi pubblici in alcune regioni, nonché la loro adeguatezza. Tale sottolineatura necessita di essere evidenziata soprattutto alla luce del fatto che i Livelli adeguati di servizio (LAS) non sono ancora stati definiti».

Pertanto, pur non volendo sottrarsi alla erogazione di un servizio così rilevante, la Regione Puglia non è in grado di assicurare, in assenza dei dovuti finanziamenti da parte dello Stato, la sostenibilità del servizio stesso negli anni a venire.



Peraltro Codesta Ecc.ma Corte ha evidenziato in più occasioni che «l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte. Verrebbe altrimenti "disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 51 del 2013), (sentenza n. 4 del 2014), (sent. n. 10/2016).

Il rischio concreto è che tali costi, in assenza della necessaria copertura da parte dello Stato determinata a seguito di una corretta istruttoria, non possano essere adeguatamente sostenuti nei successivi esercizi finanziari.

Come ben evidenziato dalla Conferenza delle regioni nel citato documento del 28 luglio 2026 (all. 3), che ha dichiarato la mancata intesa sullo schema del (poi adottato) decreto legislativo n. 147 in esame, «Nel corso degli anni la Conferenza delle regioni e delle province autonome, non ultima in occasione del parere sul documento di finanza pubblica 2025, ha evidenziato i punti principali che ritiene indispensabili per dare attuazione al decreto legislativo 68/2011, che brevemente possono essere riassunti:

autonomia finanziaria: L'attuazione del d.lgs 68/2011 non può risolversi nell'assegnare, sostituendo, compartecipazioni erariali almeno per la parte riguardante le materie non LEP altrimenti si manterrebbe invariato l'assetto dei rapporti fra Stato e regioni senza l'applicazione del principio di autonomia finanziaria (e responsabilità di prelievo e di spesa) previsto dall'art. 119 Cost. Senza una vera autonomia finanziaria non potrà dirsi che il Federalismo fiscale è stato applicato. Per salvaguardare l'attuale livello di autonomia finanziaria previsto dal decreto legislativo 68/2011, si chiede che l'attuazione della delega mantenga almeno il vigente livello di autonomia tributaria, manovrabilità o flessibilità fiscale potenziale sui tributi regionali. Le compartecipazioni costituiscono sostanzialmente un arretramento, in termini di autonomia tributaria e responsabilità, se sostitutive di tributi propri derivati (come l'addizionale reg. Irpef) e se non sono collegate automaticamente all'andamento dell'economia ed all'evoluzione reale dei costi di esercizio (*cf*: quanto previsto dall'art. 9 comma 4 della Carta europea dell'autonomia locale). Senza tale collegamento esse sarebbero meri trasferimenti statali "mascherati", in difformità con quanto affermato dalla sentenza Corte costituzionale 192/2024.

L'attuazione al d.lgs 68/2011 era Milestone del PNRR, il cui risultato era legato all'erogazione della rata di risorse del I trimestre 2026, che non potevamo perdere soprattutto se in relazione alla mancata riforma correlata.

La Riforma fiscale va applicata con soluzioni legislative rispettose dell'art. 119 Costituzione» (il tutto oltre agli altri aspetti ritenuti «preoccupanti» ivi segnalati, cui si rinvia).

A seguito di tanto, su sollecitazione della Regione Campania (*cf*: nota del 3 settembre 2026 — all. 3-*bis*), il Presidente Fedriga ha convocato per la data del 1° ottobre 2026 la riunione della Conferenza delle regioni per discutere nuovamente, inter alia, della preoccupante problematica del TPL (all. 3-*ter*).

8. Violazione degli articoli 5 e 120 della Costituzione in relazione all'art. 119 della Costituzione.

Le disposizioni censurate si pongono in frontale contrasto, altresì, con il principio di leale collaborazione *ex* articoli 5 e 120 Cost., sempre in collegamento con il violato art. 119 Cost..

Codesta On.le Corte costituzionale, negli interventi successivi alla riforma del titolo V, nel solco della propria giurisprudenza in materia (sent. n. 19 e 242 del 1997), ha assicurato la portata generale del principio di leale collaborazione evincibile dalle suindicate norme, principio che, come nell'assetto precedente, non può che «operare su tutto l'arco delle relazioni» fra Stato e autonomie territoriali (*cf*: sentenze numeri 282/2002 e 303/2003).

Invero, con il nuovo titolo V della Costituzione si ha un definitivo superamento della concezione Statocentrica-gerarchica che aveva pervaso il periodo precedente, in favore di un assetto dei rapporti in cui «gli enti costitutivi della Repubblica» (art. 114 della Cost.), dotati di pari dignità istituzionale, sono chiamati ad agire non per competenze separate ma interagenti e spesso interdipendenti. È proprio per tali ordini di motivi che, in questo nuovo assetto, gli strumenti di raccordo interistituzionale assurgono a diventare i principali strumenti attraverso cui garantire il concreto funzionamento della Repubblica delle autonomie.

Segnatamente, il sistema delle Conferenze ha visto progressivamente accrescere sempre di più la sua centralità nell'ambito dell'ordinamento fino a diventare, di fatto, la «via» attraverso cui si è cercato di dare attuazione al nuovo titolo V della Costituzione.

Orbene, questa centralità pare essere stata vulnerata: nel documento del 28 luglio 2026 (all. 3) adottato in sede di Conferenza Unificata, che non ha approvato l'Intesa sul decreto legislativo n. 147/2026, la Conferenza delle regioni ha segnalato «che dopo 1 anno dalla trasmissione del decreto legislativo il documento in una settimana è stato cambiato due volte e nella medesima distanza temporale oggi è stata convocata una Conferenza Unificata per recepire il parere: metodo molto critico».

L'art. 15 decreto legislativo n. 68/2011 novellato non prevede esplicitamente che le intese cui fa riferimento siano da considerarsi «forti».



Ciò arreca un evidente danno alle regioni, che potranno veder superate agevolmente eventuali loro contrarietà.

Del resto, come detto, lo stesso decreto legislativo n. 147 del 2026 è stato adottato nonostante non sia stata tecnicamente raggiunta intesa (all'unanimità) in sede di Conferenza unificata (v. seduta del 28 luglio 2026). Sebbene l'art. 1, comma 2, della legge delega (legge n. 111 del 2023) preveda anche per lo schema di decreto in questione che in assenza dell'acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata il Governo possa comunque procedere, dalla lettura dei lavori della Conferenza delle regioni che precedono la discussione in Conferenza unificata e in Conferenza Stato-regioni emerge una posizione molto critica delle regioni su come si è effettivamente svolto il confronto poiché vengono lamentati i seguenti vizi procedurali:

sullo schema di decreto non c'è stato alcun preliminare confronto tecnico;

non si può non fare riferimento alle tempistiche e alle modalità utilizzate (l'emendamento è stato inviato alle regioni la sera prima della Conferenza Unificata senza un preliminare confronto).

Tanto configura una violazione sostanziale (in termini di effettività) del principio di leale collaborazione sul quale Codesta On.le Corte si è più volte pronunciata.

Invero, la regola della leale collaborazione, nel quadro di un sistema di decentramento politico e amministrativo fondato sul modello della coesione e della solidarietà, nonché sulla pari dignità istituzionale di tutti i livelli di Governo che compongono la Repubblica, costituisce «un principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio tra materie e competenze» (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016).

E ancora: «il principio di leale cooperazione deve governare il rapporto tra lo Stato e le regioni ... nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei relativi interessi. Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, riconosce e promuove le autonomie locali, alle cui esigenze adegua i principi e i metodi della sua legislazione (art. 5 della Costituzione), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 242 del 1997; sentenza n. 31 del 2006; sentenza n. 114 del 2009; sentenza n. 179 del 2021; sentenza n. 39 del 2013).

9. Violazione degli articoli 3, 81, 117, III, IV e VI co., 118 Cost., dell'art. 9 legge n. 42/2009, dell'art. 10, legge n. 86/2024 e dell'art. 2 legge n. 111/2023, quali norme interposte, in relazione all'art. 119 della Costituzione.

Le norme che si censurano si prestano a rilievi di illegittimità costituzionale altresì con riguardo all'art. 81, ultimo comma, della Costituzione sotto il profilo della garanzia degli equilibri di bilancio, cui sono tenute a concorrere anche le pubbliche amministrazioni, come già censurato.

Infatti, la suddetta inadeguata copertura erariale compromette, com'è di tutta evidenza, il raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale che si trova a far fronte ad una minore disponibilità, con conseguente violazione del summenzionato art. 81, ultimo comma, della Costituzione.

Tale violazione determina anche la lesione dell'art. 117, III, IV e VI co., nonché dell'art. 118 della Cost., in quanto compromette il regolare esercizio delle funzioni legislative ed amministrative della Regione Puglia — ivi comprese quelle in materia di trasporto pubblico locale, oggetto peraltro di legislazione residuale — il cui equilibrio finanziario ex art. 119 della Cost. viene compromesso dalle mancate adeguate erogazioni necessarie, tenuto conto delle ridotte disponibilità economiche che limitano (se non impediscono) oggettivamente la possibilità di esercitare regolarmente le proprie competenze sia legislative che amministrative.

Segnatamente, risultano lese le previsioni di cui all'art. 117 della Cost., III e IV co., che affidano alle regioni la potestà legislativa nelle materie di competenza concorrente nonché nelle materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato, in uno a quelle di cui al comma VI, sulla potestà regolamentare delle regioni e degli enti locali infraregionali.

Tale autonomia legislativa e regolamentare risulta lesa dal Legislatore statale nel caso di specie in quanto, non prevedendo risorse sufficienti alle regioni per le funzioni di che trattasi, di fatto lede il principio di leale collaborazione istituzionale nonché l'autonomia finanziaria e la stessa capacità organizzativa delle regioni e degli enti locali infraregionali, sui quali pure si riflette la compromissione dell'equilibrio finanziario regionale.

Tale pregiudizio inevitabilmente si riflette in ogni campo di intervento della regione, in quanto la necessità di reperire le risorse non corrisposte dallo Stato non può che comportare la sottrazione delle medesime risorse da altri ambiti, con discendente incrinatura della possibilità di azione nelle varie materie di competenza (concorrente e residuale) regionale.

A fronte dei consistenti oneri che già gravano i bilanci degli enti territoriali, la nuova fonte di finanziamento, nelle sue varie fasi, non viene adeguatamente e specificatamente disciplinata e remunerata dal medesimo Legislatore, a fronte peraltro di una dinamica assolutamente crescente della spesa a cui si è già assistito negli ultimi esercizi finanziari (come



pure *supra* dimostrato) e di una previsione che ben poco lascia sperare (all'attualità dell'assetto normativo delineato ed in questa sede censurato).

Il concreto rischio sotteso a tale «innovazione», non preceduta da alcuna specifica istruttoria in ordine alla «sostenibilità» dei relativi costi (*cf.* da ultimo sentenze n. 195/2024 e n. 152/2025), è che tali oneri siano «di fatto» addossati sui bilanci degli enti territoriali che devono farsi carico del gap tra quanto finanziato dal legislatore statale (sulla base delle proprie «disponibilità» di bilancio) e quanto effettivamente necessario per garantire i diritti dei cittadini.

Tale logica, oltre ad essere insostenibile finanziariamente (anche in chiave prospettica) per gli enti territoriali, appare contraria al disegno costituzionale di «federalismo cooperativo» in cui spetta allo Stato garantire alle autonomie territoriali le risorse necessarie per assicurare i diritti dei cittadini sull'intero territorio nazionale (e non spetta invece alle autonomie territoriali, quantomeno in maniera sistematica come accade oggi, farsi carico del gap della spesa tra quanto finanziato dallo Stato e quanto necessario per assicurare diritti fondamentali).

Tale rischio è peraltro incrementato da due componenti sottese alla logica assunta dal legislatore:

ancora una volta, l'introduzione di oneri a carico delle amministrazioni non è stata preceduta, come detto, da alcuna istruttoria nelle sedi competenti volta a garantire la «sostenibilità» dei predetti costi da parte degli enti territoriali (v. da ultimo sentenza Corte costituzionale n. 195/2024). Nello specifico, il sistema di finanziamento delineato non tiene in alcun conto le ripetute istanze degli enti territoriali in ordine a un adeguato livello di finanziamento delle funzioni ordinarie, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Sul punto si evidenzia altresì che gli enti territoriali hanno ridotti margini di flessibilità fiscale, da attuarsi comunque nei limiti della normativa statale e che è altresì precluso agli stessi l'indebitamento se non finalizzato a spesa di investimento;

il carico «residuale» addossato ai bilanci degli enti territoriali, destinato a colmare il gap tra finanziamento statale e finanziamento a carico degli enti territoriali, non solo non è in alcun modo preventivamente determinato (rendendo difficoltosa la programmazione da parte dei medesimi enti) ma assumerà un peso percentualmente maggiore proprio nelle realtà territoriali con minore capacità fiscale che risulteranno pertanto penalizzate, in una logica «a contrario» della perequazione. Trattasi peraltro di costi cresciuti notevolmente negli anni e per i quali è verosimile un incremento esponenziale anche nel periodo futuro, alla luce pure del preoccupante quadro internazionale;

la previsione dell'incameramento a favore del bilancio dello Stato di eventuali residui si scontra con le esigenze delle regioni, che pure si fanno carico dei maggiori costi, nonostante il chiaro dettato legislativo (art. 119, 3 e 5 co, Cost.; art. 9 legge n. 42/2009; art. 10 legge 86/2024; art. 2 legge n. 111/2023) e la necessità «improcrastinabile» della preventiva realizzazione di un Fondo perequativo nello sviluppo di un federalismo cooperativo (sentenza Corte costituzionale n. 192/2024).

La preoccupazione legittimamente espressa dalla Regione Puglia attiene alla «sostenibilità» di tali tipologie di spesa da parte del bilancio autonomo regionale, in considerazione della sua dinamica in termini assolutamente crescenti, come più volte rimarcato, in uno all'assenza dello Stato nel farsi adeguatamente carico di tali oneri, che dovrebbe tradursi nel riconoscere agli enti territoriali congrue risorse, anche parametrate rispetto alla crescita esponenziale dei costi, nonché alle maggiori difficoltà dei territori con minore capacità fiscale.

Al di là dei profili strettamente finanziari, appare «irragionevole» (in violazione dell'art. 3 della Cost.) e lesiva delle norme costituzionali richiamate sinora la pretesa dello Stato di basare il sistema di finanziamento sulle risorse ad oggi assicurate dai bilanci degli enti territoriali, senza una preventiva e specifica istruttoria che tenga conto della «sostenibilità» di tali spese anche nell'ottica di medio e lungo periodo, in considerazione della dinamica crescente della spesa, come peraltro indicato da Codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024 più volte richiamata.

Per quanto riguarda, in particolare, il trasporto pubblico locale (che assorbe la quasi totalità del finanziamento previsto), va evidenziato come la relativa disciplina, in attesa dell'attuazione della delega di cui alla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, era dapprima regolata dall'art. 21, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011 (Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale) che prevedeva una dotazione fissa e con il rinvio a un'intesa fra Governo e Conferenza permanente Stato-regioni il compito di definire gli obiettivi di incremento dell'efficienza e razionalizzazione del trasporto pubblico locale nel suo complesso, nonché le modalità di monitoraggio e i coerenti criteri di riparto del Fondo.

Quest'ultimo è stato poi riformato con l'art. 27, del decreto-legge 50/2017 mediante la predeterminazione della dotazione annuale dello stesso (comma 1) e la modifica dei criteri di ripartizione. Con il decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, convertito nella legge n. 6 del 2023, è stato novellato l'art. 27 del decreto-legge n. 50 del 2017, in specie (con l'art. 7-*bis*), con riguardo ai criteri di riparto delle risorse del Fondo TPL di cui al comma 2, stabilendo che tale ripartizione sia effettuata, entro il 31 ottobre di ogni anno, con decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza unificata, essenzialmente nel seguente modo:

a) per una quota del 50 per cento del Fondo, tenendo conto dei costi *standard* di cui all'art. 1, comma 84, della legge n. 147 del 2013;



b) per la restante quota del 50 per cento, tenendo conto dei livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale.

La novella ha, inoltre, introdotto (al comma 2-*bis*) una clausola di garanzia, costituita dalla previsione secondo cui – «”al fine di garantire una ragionevole certezza delle risorse disponibili” – il suddetto riparto non può determinare, per ciascuna regione un’assegnazione di risorse inferiore a quella risultante dalla ripartizione del Fondo di cui all’articolo 16-*bis*, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per l’anno 2020».

Inoltre, è stato modificato il comma 6, prevedendosi che con un decreto interministeriale, da adottarsi entro il 31 luglio 2023, previa intesa in sede di Conferenza unificata, fossero definiti gli indicatori per determinare i livelli adeguati di servizio e le modalità di applicazione degli stessi al fine della ripartizione del medesimo Fondo.

Il decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante «Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici», ha apportato, con l’art. 17, ulteriori modifiche all’art. 27 del decreto-legge n. 50 del 2017 in relazione al sistema di contribuzione.

Da ultimo, è intervenuta la novella di cui all’art. 33, decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147.

Al momento del trasferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico locale (decreto legislativo n. 422 del 1997), era stata prevista la necessità che si garantissero i servizi minimi, qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini.

I Livelli adeguati dei servizi (LAS) vengono previsti con la legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, in attuazione della riforma del titolo V della Costituzione del 2001. Secondo l’art. 8, comma 1, lettera c), nel determinare la spesa per il TPL, si doveva tener conto «della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*».

La riforma approvata all’inizio del 2023 (decreto-legge n. 176 del 2022, conv. in legge n. 6 del 2023) prevedeva, difatti, un nuovo sistema basato per metà sui costi *standard* (Cs) e per l’altra metà sui livelli adeguati dei servizi (Las), con piccoli importi residuali destinati a specifici scopi. La lettura dell’art. 33, invece, fa sì che il sistema di perequazione si fondi, in sostanza, fino al 2035 sul criterio della spesa storica, comportando così il rischio di non soddisfare i LAS.

In questo modo non si garantisce la certezza delle risorse assegnate a ciascun territorio, non essendo previsti meccanismi di riparto finalizzati all’equità allocativa ed a stimolo dell’efficienza, perseguiti attraverso il riparto del Fondo in base ai costi *standard* e ai LAS. La Corte costituzionale ha all’uopo precisato che le regioni ricorrenti che censurino le modalità con cui il legislatore statale abbia stabilito una determinata riduzione di risorse, presuntivamente tale da impedire o rendere difficile l’esercizio delle funzioni, ha l’onere di fornire «adeguata prova dell’impossibilità di svolgere le funzioni in esame per effetto della disposizione impugnata» (sentenza n. 137 del 2018; v. anche sentenza 239 ed 89 del 2015; sentenza n. 241 del 2012).

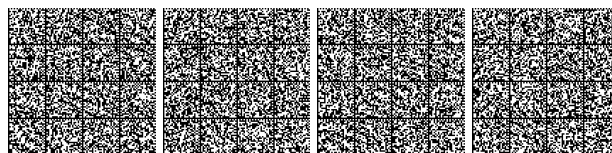
Ciò sulla base di appropriata documentazione finanziaria, finalizzata a precisare l’entità delle risorse sufficienti a finanziare le relative funzioni, al fine anche di dimostrare la manifesta irragionevolezza di quelle misure del legislatore statale che si risolvano in una riduzione delle risorse per le regioni (e gli enti locali) tali da rendere difficile lo svolgimento delle medesime.

La norma in esame, dunque, così come formulata potrebbe plausibilmente determinare un’assegnazione di risorse insufficienti a garantire che tutte le regioni siano nella condizione di poter erogare tutte le prestazioni da esse deliberate, con conseguente lesione del potere di gestione del servizio di trasporto pubblico regionale e locale (art. 118 Cost.), ambito che rientra nella competenza regionale residuale (art. 117 Cost.), nonché dell’autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), determinando la lesione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dal quarto comma dell’art. 119 Cost. A questo proposito la Corte ha precisato che «l’autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione. Tuttavia, simili riduzioni non devono comunque rendere “difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite” (sentenza n. 155 del 2020)» (sent. n. 73 del 2023; v. nello stesso senso, fra le tante, sentenze numeri 155 del 2020, 83 del 2019, 137 del 2018, 10 del 2016, 188 del 2015, 241 del 2012).

Ciò – si è precisato – «“vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall’altro” (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012)» (sent. n. 188 del 2015).

La norma, infine, sembra prospettare un’inversione logico-procedurale rispetto a quanto affermato dalla stessa Corte con la sentenza 192 del 2024 poiché manca una previa definizione aggiornata e chiara dei livelli adeguati di servizio e che possano garantire servizi uniformi sul territorio nazionale.

La Corte sui LEP ha dichiarato che «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...» (sentenza n. 192 del 2024).

Solo la previa individuazione di questi ultimi e dei relativi costi *standard* consentirebbe, poi, di quantificare le risorse necessarie per garantire l'erogazione paritaria su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia, dai lavori della Conferenza delle regioni si evince che sui livelli adeguati di servizio è ancora in corso il confronto sullo schema di decreto.

Sul punto, circa la prova del pregiudizio (già illustrato nella relazione tecnica regionale — all. b), si evidenzia che la sentenza n. 195/2024 di Codesta On.le Corte ponga in capo allo Stato l'obbligo di effettuare specifica istruttoria al fine di valutare la «sostenibilità» dei costi da parte delle autonomie territoriali.

In considerazione del peggioramento del contesto economico e soprattutto della crescita esponenziale degli importi previsti dalla normativa vigente a carico degli enti territoriali a titolo di contributo alla finanza pubblica, la regione non è in grado di assicurare per il futuro la sostenibilità di tali costi e il reperimento delle predette risorse sul bilancio autonomo, ove le risorse non vengano assicurate dallo Stato o subiscano, in attuazione dell'emanando DPCM, decurtazioni ad oggi non quantificabili in assenza della specificazione normativa dei relativi criteri.

In ordine alla attualità e alla gravità del pregiudizio subito dalla Regione Puglia in considerazione della persistente insufficienza delle somme riconosciute dallo Stato, si evidenzia altresì che, in considerazione della crescente entità degli importi aggiunti dalla Regione Puglia di anno in anno, è inevitabile che tale spesa si traduca in tagli ai servizi per i cittadini, ovvero in minori stanziamenti per la spesa di natura socio-assistenziale, in ridotti trasferimenti ai Comuni per contribuire alle funzioni di loro competenza, in minori interventi di sostegno alle politiche agricole, al settore del turismo, in generale agli interventi per lo sviluppo economico e sociale del territorio.

Si ribadisce inoltre che, ove i mancati trasferimenti da parte dello Stato dovessero essere qualificati come una sorta di contribuzione alla finanza pubblica, sarebbe dovere dello stesso Stato acquisire in via preventiva «adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo» da parte degli enti ai quali viene richiesto (v. da ultimo sentenze n. 195/2024 e n. 152/2025) e non certo alle autonomie territoriali dimostrare, necessariamente a posteriori, di non essere più in grado di assicurare i servizi fondamentali ai cittadini del proprio territorio: è evidente che nel «gioco» sull'inversione dell'onere probatorio a rimetterci siano innanzitutto i cittadini.

Si soggiunge, altresì, che anche in relazione al bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2026 e per il pluriennale 2027-2028, approvato con legge regionale 27 ottobre 2025 n. 19, si conferma la situazione di assoluta criticità per la regione che non è in grado di assicurare, a carico del bilancio regionale autonomo, la disponibilità delle risorse necessarie a garantire, segnatamente avuto riguardo al trasporto locale, la copertura uniforme del servizio nelle dimensioni effettive, costantemente e gravemente sottostimate dallo Stato.

Si tratta invero di importi ingenti, peraltro afferenti a spesa di natura corrente, che si sommano alle notevoli risorse già versate dalla regione allo Stato a titolo di contributo alla finanza pubblica, nonché alle risorse già destinate dalla regione al servizio sanitario per sopperire al sotto-finanziamento del fondo sanitario nazionale, esigenze in relazione alle quali la regione è già stata costretta ad effettuare importanti riduzioni nei finanziamenti dei servizi di competenza prettamente regionale.

Al riguardo, vale anche la pena rammentare a Codesta Ecc.ma Corte che pende il ricorso n. 11/2025 sulla mancata attribuzione delle somme da parte dello Stato a ristoro degli indennizzi ex legge 210/1992 anticipati dalla Regione Puglia, per un ammontare di oltre euro 200 milioni, in uno al ricorso n. 3/2026 sull'inadeguato finanziamento del LEPS relativo all'assistenza all'autonomia ed alla comunicazione (oltre che, nella fase transitoria, dell'obiettivo di servizio): diventa superfluo commentare ulteriormente le gravi difficoltà che incontra l'ente pugliese nella gestione delle proprie funzioni, a fronte delle plurime inadempienze statali.

Sul punto, si deposita la deliberazione della Giunta regionale 19 novembre 2025, n. 1818 e il relativo allegato unico, con cui è stato approvato il bilancio gestionale della regione per gli anni 2026-2028, contenente il dettaglio dei singoli capitoli di spesa (all. 4-bis).

Secondo l'insegnamento di Codesta On.le Corte (sent. 133/2024), «“l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa” (sentenza n. 73 del 2023), sicché le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione. Tuttavia, «simili riduzioni non devono comunque rendere “difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite” (sentenza n. 155 del 2020)» (sentenza n. 73 del 2023). Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che dovrebbe essere coordinato con il riparto delle funzioni, «“così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro” (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012)» (sentenza n. 188 del 2015). In alcuni casi, l'impossibilità di svolgimento delle funzioni è stata ritenuta evidente in presenza di norme di legge che assegnavano compiti e funzioni agli enti territoriali, senza alcun trasferimento di risorse (sentenza n. 73 del 2023), o determinavano drastiche riduzioni di dotazioni finanziarie degli enti (ad esempio pari al cinquanta per cento rispetto all'anno precedente) «ad invarianza di funzioni e senza un



progetto di riorganizzazione» (sentenza n. 188 del 2015). Più di frequente, tuttavia, questa Corte (sentenza n. 155 del 2020), pur in presenza di significative riduzioni di finanziamenti, ha riconosciuto la necessità che le regioni dimostrino l'inadeguatezza delle risorse a loro disposizione «con puntuali riferimenti a dati analitici riferiti alle entrate del caso di specie» (sentenza n. 155 del 2020) o che tale inadeguatezza sia desunta dalla lettura dei bilanci regionali o ancora accertata nei giudizi a quibus (sentenza n. 10 del 2016). In altri termini, si è affermato il principio secondo cui grava sulla regione — che contesti le modalità con cui il legislatore statale ha stabilito una determinata riduzione di risorse, presuntivamente tale da impedire o rendere difficile l'esercizio delle sue funzioni — l'onere di fornire una adeguata prova di tale situazione, sempre che quest'ultima non si desuma in maniera "autoevidente" dalla stessa formulazione della disposizione statale oggetto di censure» (enfasi aggiunta).

Orbene, questa difesa ritiene di aver assolto il proprio *onus probandi*, evidenziando l'oggettiva difficoltà del finanziamento della funzione *de qua* (senza considerare le altre) per la Regione Puglia in danno dell'esercizio regolare ed equilibrato delle proprie prerogative (con l'aggravante pure di essere una regione sottoposta a Piano operativo), mediante la produzione e lettura dei propri dati finanziari.

Emerge in tutta la sua oggettività la grave difficoltà regionale nella gestione finanziaria, laddove la adeguata e programmata copertura avrebbe consentito alla governance regionale di provvedere a sua volta ad una migliore programmazione ed allocazione delle risorse, consentendo una gestione regolare e, comunque, più efficiente ed efficace delle risorse disponibili a garanzia delle prestazioni erogate.

Si ritiene infine che, anche in considerazione dell'imminente avvio dei processi di autonomia differenziata da parte di alcune regioni, sia assolutamente improcrastinabile che lo Stato chiarisca definitivamente l'entità e la natura dei «contributi» richiesti alle autonomie territoriali, atteso che in un contesto di risorse scarse o comunque definite, è evidente che alla crescita esponenziale degli importi richiesti a titolo di contributo alla finanza pubblica sia correlata la contestuale riduzione di spazi di flessibilità sul bilancio autonomo. Si rileva, pertanto, che, in tale contesto, stante l'importanza, la significatività e la progressione pluriennale del contributo alla finanza pubblica, nonché in considerazione dell'impossibilità per gli enti territoriali di contrarre debito per spesa corrente (possibilità che è invece contemplata per lo Stato), la Regione Puglia verosimilmente non sarà in grado di assicurare, per gli esercizi futuri, la regolare copertura delle funzioni, posto che i dati di bilancio dimostrano che la capacità di spesa regionale non può essere ulteriormente ridotta se non a scapito di servizi essenziali e delle funzioni istituzionali.

Del resto, si rinvia allo stato di previsione di cui alla relazione citata (pag. 165 e ss.) al fine di verificare le significative riduzioni effettuate nel triennio 2026-2028 nel bilancio regionale pugliese in numerosi settori, anche nevralgici, quali ad es. oltre al trasporto pubblico, lo sviluppo economico, le politiche per il lavoro, l'agricoltura, fonti energetiche, istruzione, al fine di dedurre la forte flessione e conseguenziale difficoltà dell'ente regionale a reperire ulteriori risorse a finanziamento di funzione che dovrebbe essere coperta dallo Stato integralmente o, quanto meno, in misura adeguata all'effettivo esercizio della funzione stessa.

Tali dati dimostrano, pertanto, la costante e continua erosione delle risorse del bilancio autonomo, che assume una decrescita importante per gli anni 2026-2028, anche in considerazione della necessità di assicurare al bilancio statale il contributo alla finanza pubblica imposto alle regioni. Da tali dati si evince agevolmente che la regione, pur non potendo -in assenza della preventiva definizione da parte dello Stato dei LEP- dare oggettiva e documentale prova della compromissione irreversibile dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati a tutti i cittadini sul territorio nazionale, sia in estrema difficoltà nel rinvenire nel bilancio autonomo regionale spazi di spesa di parte corrente al fine di assicurare la copertura dei servizi di assistenza di che trattasi. Al fine di fornire ulteriori riscontri rispetto a tali affermazioni, si ribadisce quanto più volte sostenuto nelle sedi istituzionali in ordine alla crescente rigidità strutturale dei bilanci degli enti territoriali, in particolare modo dei bilanci di parte corrente.

Inoltre, in particolare, con riferimento ai dati del bilancio della regione per il triennio 2026-2028, si rileva che sul bilancio autonomo regionale gravano spese obbligatorie, di natura strutturale e non comprimibile, quali il concorso alla finanza pubblica; la quota obbligatoria di cofinanziamento regionale ai programmi comunitari; gli oneri per il rimborso mutui e prestiti, oltre che, in generale, le spese di funzionamento e le spese per il personale.

Dall'analisi dei dati esposti nella tabella di cui alla citata relazione tecnica, si evince agevolmente come la Missione 13 — Tutela della salute assorba in media, nel triennio di riferimento, circa il 70% del complesso delle risorse del bilancio autonomo regionale; oltre il 3,70% per ciascun esercizio finanziario è invece destinato alla copertura degli oneri relativi al debito pubblico (Missione 50) mentre circa il 2% è iscritto nella Missione 20 per Fondi e accantonamenti; le risorse disponibili devono inoltre essere nettizzate rispetto alle risorse iscritte per servizi per conto terzi (che gravano per oltre il 13%). La parte «residua» del bilancio autonomo regionale, pari a circa il 12% delle risorse astrattamente disponibili, è destinata alla realizzazione delle politiche di competenza propriamente regionali, principalmente correlate al mantenimento dei diritti civili e sociali dei cittadini: tra di esse, per l'appunto, come visto, le spese in materia socio-assistenziale; spese finalizzate a garantire i servizi di trasporto pubblico; spese finalizzate a garantire i servizi di istruzione e formazione, nonché politiche autonome in materia di sviluppo dell'agricoltura, le politiche tese



allo sviluppo economico e allo sviluppo del turismo, oltre che, come detto, spese incompressibili di funzionamento, spese per il personale e quota obbligatoria di cofinanziamento regionale ai programmi comunitari.

I dati impietosi del bilancio regionale, in particolare per il triennio 2026-2028, e in maniera prospettica almeno sino al 2029, in considerazione del contributo ingente e crescente di finanza pubblica, dimostrano che non vi è capienza nel bilancio regionale, in assenza dei dovuti adeguati trasferimenti da parte dello Stato, per continuare a finanziare regolarmente i servizi così come emergenti dal concreto fabbisogno: è evidente pertanto il pregiudizio irrimediabile e gravissimo che l'omesso trasferimento delle adeguate e congrue somme alle Regioni arrecherebbe alla collettività, potenzialmente idoneo ad incidere su diritti fondamentali della persona.

Il rischio che la Regione Puglia vuole ad ogni costo evitare, disinnescando il meccanismo posto da anni in essere dallo Stato ed aggravato dalle previsioni in questa sede censurate, è che tali prestazioni non possano più essere regolarmente ed uniformemente erogate secondo l'effettivo bisogno agli aventi diritto.

Al riguardo, si evidenzia peraltro che la già citata sentenza n. 195/2024 ha ribadito il fondamentale principio delle spese incompressibili che opera in senso bidirezionale nei rapporti tra lo Stato e la Regione, obbligando lo Stato ad assicurare alle Regioni le somme necessarie per assicurare la salvaguardia dei diritti civili e sociali dei cittadini.

Si soggiunge che il rischio della mancata capienza non sorge, peraltro, ove lo Stato se ne faccia legittimamente carico, anche perché, in estrema ipotesi, ove anche fosse dimostrata l'incapienza degli stanziamenti iscritti in bilancio, l'ordinamento costituzionale ravvisa la possibilità per lo Stato di contrarre debito anche per spesa di natura corrente: ipotesi, come detto, preclusa ai soli enti territoriali in considerazione del disposto dell'art. 119, comma 7, della Costituzione.

10. Violazione degli articoli 3, 5, art. 117, secondo comma, lettera *m*) e 119 della Cost. Sotto altro profilo, si denuncia la violazione delle succitate norme alla luce delle considerazioni che seguono.

L'art. 119 della Cost. tiene insieme due principi: autonomia finanziaria e territorialità delle entrate, da un lato, e solidarietà/perequazione, dall'altro, prevedendo espressamente un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Il decreto legislativo n. 147/2026 accentua la territorializzazione delle entrate e rinvia nel tempo la piena entrata a regime della perequazione: ma è proprio l'interazione fra queste due scelte che crea il problema della tenuta costituzionale dell'art. 33 qui censurato.

Come riferito, l'art. 33 prevede, infatti, che dal 2027 siano fiscalizzati trasferimenti statali per oltre 5,8 miliardi l'anno, tra cui soprattutto 5,3 miliardi del Fondo nazionale TPL, sostituendoli con una compartecipazione IRPEF.

Nel periodo transitorio viene istituito un fondo che dovrebbe regolare i rapporti fra le regioni; tuttavia, la norma dispone che la perequazione avvenga prioritariamente in misura pari ai trasferimenti soppressi e, soltanto «per la restante parte», secondo percorsi di perequazione/costi *standard* o, nelle more, secondo modalità definite dalle stesse regioni.

Ciò evidenzia un primo punto delicato: la spesa storica rischia di essere cristallizzata come criterio distributivo proprio nel momento in cui si dovrebbe passare a un sistema fondato su fabbisogni/costi *standard* e capacità fiscali.

Ancora più rilevante, però, appare che la perequazione pienamente operativa venga ulteriormente differita.

Il nuovo art. 15, comma 8-*bis*, del decreto legislativo n. 68 del 2011 stabilisce che il sistema perequativo a regime inizi soltanto dopo tre anni di operatività transitoria. Successivamente è previsto un ulteriore percorso quinquennale: nel primo anno si parte dalla spesa storica (con inizio del bilanciamento con i costi *standard* espressamente solo se questi siano stati predisposti) e nei quattro successivi si converge gradualmente verso costi *standard* o capacità fiscali.

Va da sé che un periodo così lungo, soprattutto se nel frattempo produce o consolida differenziali territoriali, entri in tensione con articoli 3, 5 e 119 della Cost., oltre che con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), quando siano coinvolte prestazioni riconducibili ai LEP.

La giurisprudenza di Codesta On.le Corte costituzionale ha recentemente rafforzato proprio questa lettura solidaristica dell'autonomia finanziaria.

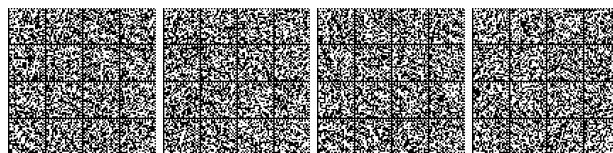
Nella sentenza n. 192 del 2024 ha qualificato i LEP come garanzia di uniformità dei diritti sul territorio nazionale e ha esplicitamente collegato tale garanzia alla necessità di risorse adeguate, anche mediante il fondo perequativo.

Orbene, il principio di territorialità dell'IVA può amplificare il problema.

Il nuovo art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 68/2011 stabilisce che la compartecipazione IVA sia attribuita secondo il luogo del consumo, utilizzando anche fatturazione elettronica e corrispettivi telematici.

Dal punto di vista economico questo aspetto è dirimente. Invero, le regioni caratterizzate da:

- redditi pro capite inferiori;
- minore occupazione;
- minori consumi;
- minore base imponibile IRPEF;
- minore capacità fiscale;



tendono naturalmente a produrre una quota inferiore di gettito territorializzato.

Il criterio della territorialità è previsto principalmente dall'art. 119 della Cost., ma non può venire legittimamente rafforzato senza una perequazione contemporanea e sufficientemente adeguata.

Sulla scorta delle argomentazioni sin qui svolte, la Regione Puglia, come in epigrafe rappresentata e difesa, per tutto quanto dedotto ed eccepito e con riserva di ulteriormente argomentare e precisare;

CHIEDE

che l'Ecc.ma Corte costituzionale, alla luce delle violazioni denunziate nella narrativa che precede, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, recante «Modifiche al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 in materia di fiscalizzazione e perequazione regionale», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 185 dell'11 agosto 2026 — Suppl. ordinario — n. 30, per tutte le motivazioni sin qui rassegnate.

Si depositano, unitamente alla presente memoria di costituzione ed allegata procura speciale, i seguenti documenti:

all. A dgr 1321/2026 di autorizzazione alla proposizione del ricorso e di conferimento del mandato difensivo;

all. B — relazione tecnica Dipartimenti Regione Puglia;

all. 1 — relazione tecnica del Governo;

all. 1-bis — dossier servizio studi Dip. Finanze;

all. 1-ter — dossier servizio bilancio dello Stato;

all. 2 — simulazione riparto TPL;

all. 3 — memoria ANCI;

all. 3-bis_nota Regione Campania del 3 settembre 2026;

all. 3-ter_nota di convocazione della Conferenza delle regioni;

all. 4 disegno di legge 185/2025 con relazione assessorile;

all. 4-bis_DGR 1818/2025.

Salvis iuribus.

Bari-Roma, data del mandato

Avv. Fornelli - Avv. Mattera

26C00212

N. 21

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 ottobre 2026
(della Regione siciliana)*

Tributi – Federalismo fiscale – Disposizioni in materia di federalismo fiscale regionale – Istituzione, a decorrere dall'anno 2027, di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le province e per le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna – Misura della compartecipazione – Determinazione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali, dei criteri e delle modalità di attribuzione, dei meccanismi perequativi e delle modalità di recupero dei mancati versamenti dei concorsi alla finanza pubblica, nonché delle regolazioni finanziarie annuali con lo Stato correlate alla eventuale maggiore dinamicità del gettito IRPEF derivante dalla compartecipazione.

– Decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), art. 36, commi 1 e 3.

Tributi – Federalismo fiscale – Disposizioni in materia di federalismo fiscale regionale – Istituzione, a decorrere dall'anno 2027, di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le province e per le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna – Misura della compartecipazione – Determinazione con decreto del Ministro dell'economia e



delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali, dei criteri e delle modalità di attribuzione, dei meccanismi perequativi e delle modalità di recupero dei mancati versamenti dei concorsi alla finanza pubblica, nonché delle regolazioni finanziarie annuali con lo Stato correlate alla eventuale maggiore dinamicità del gettito IRPEF derivante dalla compartecipazione – Monitoraggio periodico degli effetti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

- Decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), art. 36, commi 1, 3 e 5.

Tributi – Federalismo fiscale – Disposizioni in materia di federalismo fiscale regionale – Istituzione, a decorrere dall'anno 2027, di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le province e per le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna – Previsione che la predetta compartecipazione sostituisce, per gli enti beneficiari, il gettito derivante dall'imposta di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 446 del 1997 sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli (RCA).

- Decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), art. 36, comma 4.

In via consequenziale: Tributi – Federalismo fiscale – Disposizioni in materia di federalismo fiscale regionale – Compartecipazione, a decorrere dall'anno 2027, al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le province e per le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna – Istituzione di un fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, al fine dell'attribuzione agli enti interessati delle risorse spettanti sulla compartecipazione – Previsione che agli oneri derivanti si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate derivanti dal gettito dell'imposta sulla RCA.

- Decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), art. 36, comma 6.

In subordine: Tributi – Federalismo fiscale – Disposizioni in materia di federalismo fiscale regionale – Compartecipazione, a decorrere dall'anno 2027, al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le province e per le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna – Disciplina – Applicabilità alla Regione siciliana.

- Decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), art. 36.

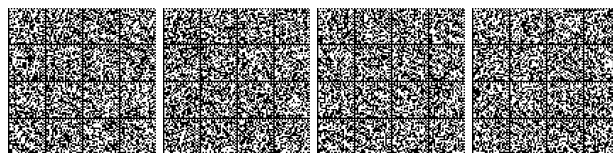
Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione proposto dalla Regione Siciliana (C.F. 80012000826), con sede legale in Palermo piazza Indipendenza 1, in persona del suo Presidente *pro tempore*, On. le Renato Schifani, autorizzato con deliberazione di Giunta regionale n. 341 dell'8 ottobre 2026 e rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura speciale stesa su foglio separato da considerare in calce al presente atto, dall'Avv. Nicola Dumas (C.F. DMSNCL78H03A089J) pec: nicola.dumas@pec.it e dall'Avv. Enrico Pistone Nascone pec: nascone.pistonenascone@avvnicosia.legalmail.it (C.F. PSTNRC66E06C342R) con domicilio eletto presso la sede dell'Ufficio della Regione Siciliana in Roma, via Marghera n. 36

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, (C.F. 80188230587) in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12.

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale *in parte qua*, dell'art. 36 del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, adottato in attuazione della legge 9 agosto 2023, n. 111, recante «Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 11 agosto 2026, n. 185,

Premesse di fatto

Sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 185 dell'11 agosto 2026 è stato pubblicato il decreto legislativo n. 147 del 7 agosto 2026 recante «Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale».



L'art. 36 del suddetto decreto legislativo dispone che: «1. A decorrere dall'anno 2027, è istituita in favore delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della regione Sardegna una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La misura della compartecipazione è fissata per l'anno 2027 nello 0,92 per cento e a decorrere dall'anno 2028 nello 0,97 per cento, dell'imposta netta sul reddito delle persone fisiche e, comunque, nel limite della dotazione del fondo di cui al comma 2.

2. Al fine dell'attribuzione agli enti interessati delle risorse spettanti sulla compartecipazione, come determinate ai sensi del comma 1, nello stato di previsione del Ministero dell'interno è istituito, a decorrere dall'anno 2027, un fondo, con una dotazione iniziale di 1.802,1 milioni di euro per l'anno 2027, 1.973,4 milioni di euro per l'anno 2028, 2.040,5 milioni di euro per l'anno 2029 e 2.110,6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2030. Il fondo di cui al presente comma è ulteriormente incrementato di 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2030.

3. I criteri e le modalità di attribuzione, la definizione di meccanismi perequativi e le modalità di recupero dei mancati versamenti dei concorsi alla finanza pubblica, nonché le regolazioni finanziarie annuali con lo Stato correlate alla eventuale maggiore dinamicità del gettito IRPEF derivante dalla compartecipazione, sono determinati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, da emanarsi entro il 31 dicembre 2026, d'intesa con la Conferenza Stato città e autonomie locali, sulla base di una metodologia approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* di cui all'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro il 30 novembre 2026.

4. La compartecipazione di cui al comma 1 sostituisce, per gli enti beneficiari, il gettito derivante dall'imposta di cui all'art. 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, al netto del contributo di cui all'art. 18, comma 1, lettera a), della legge 23 febbraio 1999, n. 44. Il gettito dell'imposta sulla responsabilità civile autoveicoli (RCA) di cui al primo periodo nei territori di cui al comma 1 è acquisito allo Stato, per l'aliquota pari al 12,5 per cento, a decorrere dai versamenti effettuati dal mese di febbraio 2027. Le province e le città metropolitane di cui al comma 1, in deroga all'art. 17 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, possono aumentare l'aliquota dell'imposta sulla RCA in misura non superiore a 3,5 punti percentuali e il relativo gettito è attribuito alle medesime province e città metropolitane. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate sono determinate le modalità per il versamento dell'imposta per la quota di spettanza erariale e per l'eventuale maggiorazione di cui al terzo periodo.

5. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, da emanarsi entro il 31 ottobre 2029, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali, sulla base di una metodologia approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* di cui all'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entro il 31 luglio 2029, è disciplinato il monitoraggio periodico degli effetti relativi all'applicazione delle disposizioni dei commi precedenti.

Con successivi provvedimenti legislativi, in considerazione degli esiti del predetto monitoraggio e al fine di tenere conto della dinamicità del gettito dell'IRPEF, potrà procedersi alla revisione delle aliquote di compartecipazione di cui al comma 1, in ogni caso senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

6. Agli oneri derivanti dal comma 2, pari a 1.802,1 milioni di euro per l'anno 2027, 1.973,4 milioni di euro per l'anno 2028, 2.040,5 milioni di euro per l'anno 2029 e 2.125,6 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2030, si provvede, quanto a 1.793,1 milioni di euro per l'anno 2027, 1.970,8 milioni di euro per l'anno 2028, 1.999,4 milioni di euro per l'anno 2029 e 2.028,0 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2030, mediante utilizzo delle maggiori entrate derivanti dal comma 4 e, quanto a 9 milioni di euro per l'anno 2027, 2,6 milioni di euro per l'anno 2028, 41,1 milioni di euro per l'anno 2029 e 97,6 milioni annui a decorrere dall'anno 2030, mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'art. 62, comma 1, del decreto legislativo 27 dicembre 2023, n. 209.»

La norma sopra trascritta, nella parte in cui si applica espressamente alla Regione Siciliana e alle province e città metropolitane del relativo territorio, si pone in contrasto con gli articoli 36 e 43 dello Statuto della Regione Siciliana (approvato con r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), con l'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria) e con l'art. 81 della Costituzione.

Pertanto, tale disposizione viene impugnata con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione, affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti motivi in



Diritto

I. Violazione dell'art. 36 dello Statuto speciale della Regione Siciliana, in relazione all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074. La compartecipazione provinciale al gettito IRPEF e la sua incidenza sulla spettanza tributaria regionale

I.1. Il sistema di garanzia finanziaria dello Statuto speciale

L'art. 36 dello statuto stabilisce che «1. Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima.

2. Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto.»

Dunque, l'autonomia finanziaria della Regione Siciliana discende da uno statuto di rango costituzionale che attribuisce alla Regione, quale titolo diretto e primario, la spettanza di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio regionale, con le sole eccezioni tassativamente enumerate: le imposte di produzione, i proventi dei tabacchi e del lotto. Al di fuori di queste eccezioni, lo Stato non dispone di un titolo costituzionale per riservare a sé o per destinare ad altri soggetti le entrate tributarie maturate nel territorio siciliano senza che la Regione vi abbia concorso attraverso propria normativa.

Il superiore assunto non è frutto di una mera speculazione interpretativa, bensì il precipitato della costante giurisprudenza resa dalla Corte costituzionale chiamata a valutare l'estensione alla Regione Siciliana di misure statali incidenti sul riparto delle entrate tributarie.

In particolare, è stato affermato con chiarezza che anche i «tributi propri derivati», che sono istituiti e regolati dalla legge dello Stato, ma il cui gettito è destinato a un ente territoriale, conservano inalterata la loro natura di tributi erariali e che, in ragione di tale natura, rientrano nella devoluzione prevista dall'art. 36 dello Statuto e dall'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965 (così, sentenza n. 97 del 2013).

L'art. 2 delle norme di attuazione (DPR n. 1074/1965) concretizza siffatta garanzia per l'imposta sul reddito delle persone fisiche: definisce convenzionalmente la quota regionale, ne fissa la misura in 7,10 decimi a decorrere dal 2018 e impone che qualsiasi modifica alle modalità attuative del riparto avvenga mediante decreto ministeriale adottato previa intesa con la Regione.

La descritta clausola di intesa non è un requisito procedurale accessorio: è la forma con cui l'ordinamento garantisce che la Regione partecipi attivamente alla definizione delle regole di un riparto che la riguarda in via diretta e necessaria.

I.2. L'indeterminatezza della norma in ordine alla base imponibile della compartecipazione provinciale

La norma, *in parte qua* impugnata istituisce la compartecipazione delle province e delle città metropolitane siciliane al gettito IRPEF, senza chiarire se l'aliquota dello 0,92 per cento per il 2027 e dello 0,97 per cento a decorrere dal 2028 venga calcolata e prelevata sull'imposta netta che, per effetto dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, costituisce la quota di spettanza regionale, ovvero sull'imposta che, al netto di tale quota, rimane nella disponibilità dello Stato.

Non si tratta di una questione di mero dettaglio tecnico. Le due ipotesi producono conseguenze radicalmente diverse dal punto di vista della legittimità costituzionale.

Nella prima ipotesi - compartecipazione provinciale calcolata e prelevata sul gettito spettante alla Regione - la norma statale realizzerebbe una sottrazione di risorse che l'ordinamento costituzionale attribuisce alla Regione con la stessa forza normativa con cui lo Statuto riserva allo Stato le imposte di produzione. Si tratterebbe, in sostanza, di modificare unilateralmente, con fonte primaria ordinaria, un assetto che le norme di attuazione dello Statuto speciale hanno definito con valore di legge costituzionale. Il *vulnus* è qui evidente: l'aliquota nominale dei 7,10 decimi resterebbe formalmente invariata, ma verrebbe applicata a una base ridotta della compartecipazione provinciale, con il risultato che la Regione percepirebbe non 7,10 decimi dell'imposta netta afferente al proprio territorio, ma 7,10 decimi di una grandezza già decurtata. Il valore reale della garanzia statutaria sarebbe eroso senza che sia stata rispettata la procedura di modifica delle norme di attuazione.

Nella seconda ipotesi - compartecipazione provinciale finanziata con risorse statali, senza incidenza sulla base di calcolo della quota regionale - la norma sarebbe suscettibile di una lettura costituzionalmente orientata. L'istituzione di un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con dotazioni pluriennali specificamente determinate, e la previsione di una copertura a carico delle maggiori entrate derivanti dal comma 4 depongono nel senso che lo Stato abbia inteso assumere direttamente l'onere finanziario della riforma, senza gravare sulla spettanza regionale. Se così fosse, la norma sarebbe applicabile alle province siciliane nei limiti in cui tale lettura sia effettivamente garantita dalla disciplina attuativa.



Il primo problema, di natura ermeneutica, posto dal citato art. 36 non appare superabile alla stregua del solo tenore letterale della disposizione. Né la relazione tecnica al decreto legislativo offre elementi idonei a scioglierlo in modo univoco. L'ambiguità non è innocua: essa si scarica sulle future modalità attuative, rimettendo al decreto ministeriale la definizione concreta del meccanismo, senza che la norma primaria abbia fissato il vincolo che tutela la spettanza regionale.

I.3. L'incidenza finanziaria concreta

La questione presenta un rilievo non solo ordinamentale, ma anche finanziario immediato e misurabile. Essa investe direttamente l'integrità delle risorse attribuite alla Regione Siciliana e l'assetto della compartecipazione al gettito IRPEF ad essa spettante, incidendo su un equilibrio consolidato che le norme di attuazione dello Statuto hanno definito con precisione.

L'istituzione di una compartecipazione all'IRPEF in favore delle Province e delle Città metropolitane siciliane, in luogo del gettito dell'imposta RCA, determinerebbe refluenze negative sul bilancio regionale, andando a incidere sulla compartecipazione IRPEF sancita dalle norme di attuazione statutarie di cui al decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, che fissano i decimi della spettanza.

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo. La fiscalizzazione di un trasferimento finanziario dovuto dallo Stato a favore delle Province e delle Città metropolitane della Sicilia graverebbe sul bilancio regionale, configurando una forma di concorso pubblico a favore della finanza locale a carico della Regione Siciliana.

Il pregiudizio è correlato alla modalità applicativa della disposizione.

L'art. 36 del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, oggetto di contestazione, non esprime in maniera chiara ed inequivocabile se la compartecipazione debba gravare interamente sull'IRPEF netta di spettanza statale o vada ad intaccare l'IRPEF netta di spettanza regionale. La riduzione delle risorse regionali si verifica dunque nella seconda ipotesi. Proprio tale incertezza espone la Regione a un rischio concreto, che la norma non esclude.

Nell'ipotesi in cui la compartecipazione intacchi l'IRPEF netta di spettanza regionale, il dettato normativo eroderebbe di fatto i decimi di IRPEF netta spettanti alla Regione Siciliana secondo quanto disposto dal decreto ministeriale 28 settembre 2017 di 0,065 per l'anno 2027 e di 0,069 a partire dall'anno 2028, riducendo da 7,1 decimi a 7,035 i decimi di spettanza regionale per l'anno 2027 e a 7,031 a partire dall'anno 2028.

Le entrate accertate riconducibili al gettito RCA riferibile al territorio siciliano, sulla base del dato più recente disponibile relativo all'anno 2024, ammontano a euro 151.620.687,54. Tale importo rappresenta il gettito RCA rilevato e non la misura della perdita di IRPEF per la Regione, la quale dovrà essere quantificata, per ciascun esercizio, sulla base del gettito IRPEF rilevante.

Il rischio finanziario è dunque concreto e strutturale. Se la compartecipazione destinata agli enti locali gravasse sull'IRPEF di spettanza regionale, il finanziamento si tradurrebbe in una riduzione permanente dei decimi attribuiti alla Regione, con effetti che si proiettano su ogni esercizio successivo all'entrata in vigore della norma.

I.4. La violazione dell'art. 36 dello Statuto speciale e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965 sotto un diverso profilo.

Qualora la disciplina dell'art. 36 censurato - nella sua formulazione primaria ovvero attraverso le modalità attuative che saranno definite dal decreto ministeriale previsto dal comma 3 - determini la riduzione della base sulla quale sono calcolati i 7,10 decimi di spettanza regionale, ovvero produca l'imputazione dell'onere della compartecipazione provinciale alla quota già attribuita alla Regione, la norma violerebbe l'art. 36 dello Statuto speciale e l'art. 2 delle norme di attuazione.

Al riguardo non sarebbe sufficiente obiettare che la Regione manterrebbe formalmente la stessa aliquota. L'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965 non si limita a garantire una percentuale nominale: garantisce che quella percentuale si applichi a una base determinata secondo criteri convenzionali specificamente definiti, che includono l'imposta netta risultante dalle dichiarazioni dei contribuenti domiciliati nel territorio regionale. Intervenire su quella base con una norma primaria statale, senza l'intesa prevista per la modifica del meccanismo attuativo, equivale a eludere la garanzia costituzionale riducendola a un valore nominale svuotato di contenuto effettivo.

Non sarebbe neppure sufficiente rilevare che la compartecipazione viene destinata agli enti provinciali ubicati nel territorio siciliano.

Il bilancio della Regione e i bilanci degli enti locali sono soggettività finanziarie distinte: il beneficio che transita nelle casse provinciali non reintegra le risorse sottratte al bilancio regionale, né può essere invocato come compensazione di una perdita che opera su un piano giuridicamente diverso.

La riserva di intesa prevista dall'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965 per l'attuazione del riparto IRPEF non è surrogabile dall'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali prevista dal



comma 3 dell'articolo impugnato. Quella sede istituzionale è deputata a regolare il rapporto tra lo Stato e gli enti locali beneficiari della compartecipazione; non è la sede in cui la Regione Siciliana esercita le proprie prerogative statutarie in materia di entrate tributarie.

I.5. La violazione dell'art. 81 della Costituzione per l'utilizzo, a fini di copertura, di risorse di spettanza regionale

Il comma 6 dell'art. 36 finanzia gli oneri del fondo mediante le maggiori entrate derivanti dall'acquisizione statale del gettito RCA prevista dal comma 4 e mediante la riduzione del fondo di cui all'art. 62 del decreto legislativo n. 209 del 2023.

Come sopra illustrato, il gettito RCA riscosso nel territorio siciliano spetta alla Regione ai sensi dell'art. 36 dello Statuto e dell'art. 2 delle relative norme di attuazione. Lo Stato non può quindi utilizzarlo per finanziare proprie spese: per la quota di spettanza regionale, la copertura si fonda su risorse delle quali lo Stato non può legittimamente disporre e risulta, pertanto, soltanto apparente.

La disposizione viola l'art. 81 della Costituzione anche sotto un ulteriore profilo. La sottrazione di queste entrate, infatti, riduce le risorse disponibili per finanziare le funzioni regionali e, nella misura in cui ne compromette l'adeguato finanziamento, pregiudica l'equilibrio del bilancio della Regione e la sua capacità di rispettare i vincoli di finanza pubblica imposti anche a livello statale.

I due profili sono strettamente collegati. La Corte costituzionale, ha ribadito più volte che la copertura delle spese ed equilibrio di bilancio costituiscono due facce della stessa medaglia e che l'art. 81 tutela la sana gestione finanziaria anche delle autonomie speciali. (Corte cost., sentt. nn. 274 del 2017 e 184 del 2016)

La Corte ha inoltre chiarito, con riferimento alle risorse destinate a programmi pluriennali già finanziati, che la loro sottrazione può ledere l'equilibrio di bilancio e l'autonomia dell'ente territoriale quando non consenta di finanziare adeguatamente le sue funzioni.

Il meccanismo impugnato contrasta, dunque, con l'art. 81 della Costituzione sia perché assume risorse di spettanza regionale come mezzi di copertura di spese statali, sia perché, nei termini sopra indicati, compromette l'equilibrio finanziario della Regione.

II. Violazione dell'art. 36 dello Statuto speciale e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965. L'acquisizione statale del gettito RCA riferibile al territorio siciliano

II.1. La natura giuridica del gettito RCA nella Regione Siciliana

Il rubricato art. 2 DPR n. 1074/65, dispone che ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello Statuto della Regione Siciliana spettano alla Regione, tra le altre, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate anche «i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime (così, comma 1 lettera b) »).

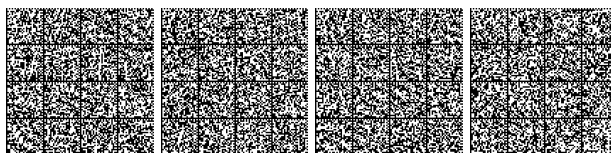
L'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore è un tributo istituito e disciplinato dalla legge dello Stato ma conserva natura erariale anche quando venga qualificata come tributo proprio derivato provinciale; invero, l'attribuzione del gettito a un ente territoriale non modifica la fonte istitutiva del tributo né determina, di per sé, il venir meno delle garanzie previste dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

La Corte costituzionale, con la precitata sentenza n. 97 del 2013, ha chiarito che tale imposta rientra nel novero delle entrate che, ai sensi dell'art. 36 dello Statuto siciliano e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, spettano alla Regione nella misura in cui sono riscosse nell'ambito del suo territorio. Ha altresì precisato che questa natura non è stata alterata dalla qualificazione come tributo proprio derivato delle Province operata dall'art. 17 del decreto legislativo n. 68 del 2011.

La Corte ha, conseguentemente, evidenziato che il legislatore statale non può disporre direttamente l'assegnazione alle Province del gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio siciliano, spettando alla Regione provvedere, con propria normativa e nell'ambito della propria autonomia, all'attuazione della legislazione statale e all'eventuale devoluzione delle relative entrate agli enti provinciali.

Proprio su tale fondamento, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 16 del 2012 nella parte in cui estendeva alla Regione Siciliana la disciplina statale in questione senza la necessaria mediazione regionale.

Occorre distinguere, a questo riguardo, il potere statale di modificare o sopprimere un tributo erariale dal potere di appropriarsi di un gettito che continua a essere riscosso ed è assoggettato a una disciplina statutaria di spettanza. La sentenza n. 97 del 2013 riconosce il primo potere, entro i limiti della sostenibilità delle funzioni regionali; non con-



sente, invece, di ricavarne una generale facoltà di trasferire allo Stato entrate regionali preesistenti, prescindendo dalle condizioni dettate dalle norme di attuazione.

II.2. Le condizioni per la deroga alla spettanza regionale e la loro assenza nel caso di specie

L'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965 prevede che la spettanza regionale non si estenda alle nuove entrate tributarie destinate con apposite leggi ad alimentare fondi speciali dello Stato ovvero a far fronte a particolari servizi od opere a carico dello Stato, nei casi in cui tale destinazione non abbia carattere strettamente localistico. Per sottrarsi alla spettanza regionale, una risorsa deve dunque soddisfare cumulativamente tre condizioni: deve trattarsi di una entrata nuova, deve essere destinata mediante apposita legge a finalità statali specificamente individuate, e tale destinazione non deve avere carattere localistico. Nessuna di queste condizioni ricorre nel caso del gettito RCA acquisito dallo Stato con il comma 4 dell'art. 36.

Come già evidenziato, il gettito RCA non è frutto di una nuova entrata bensì un'imposta già esistente, già riscossa nel territorio siciliano che, pertanto, rientra a pieno titolo nel novero di quelle imposte che le norme di attuazione ricomprendono tra le entrate di spettanza regionale.

Inoltre, l'evenienza che il legislatore statale modifichi la destinazione di un gettito preesistente non equivale a istituire una nuova entrata tributaria nel senso richiesto dall'eccezione.

L'acquisizione statale non è, poi, finalizzata al finanziamento di servizi o opere a carico dello Stato: il comma 6 dell'art. 36 destina esplicitamente quelle risorse alla copertura del fondo per la compartecipazione provinciale, che è una misura a favore degli enti locali, non una finalità statale in senso stretto. La stessa architettura della norma esclude che ricorra la terza condizione: la destinazione alle province siciliane ha, per definizione, carattere localistico.

II.3. La competenza regionale nella devoluzione del gettito agli enti provinciali

La censura non investe l'attribuzione del gettito dell'imposta RCA agli enti provinciali siciliani in quanto tale, bensì la sua diretta disposizione da parte del legislatore statale, in assenza della necessaria intermediazione normativa regionale. Viene pertanto in rilievo la lesione della prerogativa, riconosciuta alla Regione dall'art. 36 dello Statuto speciale e dall'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, di disciplinare, nell'esercizio della propria autonomia, la devoluzione agli enti del sistema regionale delle entrate erariali di sua spettanza.

La distinzione attiene al titolo giuridico e alla competenza in forza dei quali è disposta la destinazione delle risorse, non alla legittimità della finalità di finanziamento degli enti provinciali. Spetta alla Regione determinare, con propria normativa e nel rispetto del quadro statutario, le modalità e la misura della devoluzione delle entrate tributarie che le competono, come espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 97 del 2013 e coerentemente previsto dall'art. 60, comma 4, del decreto legislativo n. 446 del 1997.

Il legislatore statale non può, dunque, sostituirsi alla Regione nell'esercizio di tale attribuzione mediante una disposizione di rango ordinario che incida direttamente sulla destinazione di risorse assoggettate al regime statutario di spettanza regionale. L'istituzione di una compartecipazione a favore degli enti provinciali non costituisce, di per sé, titolo idoneo a derogare a tale regime né a eludere la competenza regionale nella disciplina dei relativi rapporti finanziari.

II.4. Il gettito RCA riferibile al territorio siciliano: i dati economici Come sopra accennato, il gettito RCA riferibile al territorio siciliano è stato determinato, con riferimento all'anno 2024, in euro 151.620.687,54 sulla base delle comunicazioni trasmesse dagli enti provinciali siciliani ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge regionale 6 febbraio 2008, n. 1. Sebbene riferito a un esercizio anteriore all'entrata in vigore della disposizione impugnata, tale dato consente di apprezzare la rilevanza economico-finanziaria dell'intervento normativo, nella misura in cui esso prevede l'acquisizione statale di una quota del gettito medesimo, con conseguente sottrazione di risorse che, in base al quadro statutario, sono di spettanza della Regione Siciliana e possono essere devolute agli enti del sistema regionale soltanto mediante l'esercizio della competenza regionale.

III. Violazione dell'art. 43 dello Statuto: modifica unilaterale dell'assetto finanziario regionale al di fuori del procedimento paritetico

L'art. 43 dello Statuto della Regione Siciliana dispone che: «Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto».

Come è evidente, tale disposizione non ha valore meramente storico o simbolico, ma individua il canale costituzionalmente necessario attraverso il quale devono essere definite le norme di attuazione dello Statuto e, quindi, anche le modificazioni del concreto assetto delle attribuzioni finanziarie regionali quando esse incidano sul contenuto dell'autonomia speciale. La Corte costituzionale ha infatti chiarito che la Commissione paritetica prevista dall'art. 43 «è titolare



di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo» e «rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale». (Corte cost., sentenza n. 201 del 2010).

Nello stesso senso, la Corte ha precisato che, quando una disciplina statale incide sull'assetto finanziario attuativo dello Statuto, non è consentito degradare la Commissione paritetica a organo meramente consultivo né sostituirla con atti unilaterali del Governo. La sentenza n. 145 del 2008 ha infatti dichiarato illegittima una disposizione che attribuiva a un decreto statale la determinazione dell'importo da retrocedere alla Regione, rilevando che essa «crea - con una legge statale ordinaria - una speciale funzione consultiva non prevista dallo statuto di autonomia e, al tempo stesso, sottrae alla medesima Commissione il potere di stabilire essa stessa, con le norme di attuazione dello statuto, anche le modalità per la determinazione dell'importo annuo» (Corte cost., sentenza n. 145 del 2008).

La giurisprudenza costituzionale ha inoltre affermato, in materia di finanza delle autonomie speciali, che la modifica della disciplina finanziaria deve rispettare il metodo pattizio e paritetico. In particolare, la Corte ha ribadito che vi è una «riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata», così da configurare tale sede quale «presidio procedurale della specialità finanziaria» (Corte cost., sentenza n. 82 del 2015). Ancora più chiaramente, la sentenza n. 155 del 2015 ha affermato che «solo il metodo paritetico (da cui scaturiscono le norme finanziarie degli statuti e le relative norme di attuazione) determina i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale» e che la riforma della finanza pubblica non può comprimere, «con modalità indirette e senza contraddittorio in ordine alla sostenibilità delle stesse, le condizioni particolari di autonomia previste dai rispettivi statuti» (Corte cost., sentenza n. 155 del 2015).

L'art. 36 del decreto legislativo n. 147 del 2026 viola tale parametro statutario perché, sotto l'apparente veste dell'istituzione di una compartecipazione al gettito IRPEF in favore anche delle di province e città metropolitane siciliane, realizza in realtà una incisione diretta e unilaterale sul regime delle entrate spettanti alla Regione Siciliana, già disciplinato dall'art. 36 dello Statuto e dall'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965.

Proprio perché la disposizione statale incide sul regime attuativo dell'autonomia finanziaria speciale, essa non poteva essere adottata unilateralmente, né poteva demandare i profili attuativi a decreti del Ministro dell'economia e delle finanze.

Tali meccanismi non possono essere ritenuti equivalenti al procedimento di cui all'art. 43 dello Statuto. La Corte costituzionale ha infatti escluso che sedi diverse possano surrogare la Commissione paritetica, chiarendo che organismi differenti hanno ambiti operativi e funzioni diversi e che le loro determinazioni «non possono interferire con la determinazione delle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana, che rimane riservata alla Commissione paritetica» (Corte cost., sentenza n. 201 del 2010).

Ne consegue che neppure l'intesa in Conferenza Stato-città o il coinvolgimento della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* possono sostituire la sede specifica e necessaria di partecipazione della Regione Siciliana prevista dallo Statuto.

Neppure può sostenersi che la disciplina impugnata attenga esclusivamente al coordinamento della finanza pubblica in termini tali da escludere il rilievo dell'art. 43. È vero che, in casi particolari, la Corte ha ammesso interventi statali anche unilaterali nelle more del perfezionamento degli accordi; ma lo ha fatto fermo restando il «necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria» (Corte cost., sentenza n. 82 del 2015). E, quando viene in rilievo il concreto assetto delle risorse spettanti all'autonomia speciale, la stessa giurisprudenza ha richiesto un consapevole contraddittorio tra Stato ed autonomie per evitare squilibri o compressioni delle funzioni regionali.

Nel caso di specie, la violazione dell'art. 43 è dunque concreta e attuale, poiché il legislatore statale: ha modificato unilateralmente il quadro di allocazione delle entrate; ha previsto meccanismi attuativi idonei a incidere sulla spettanza regionale dell'IRPEF e sul destino del gettito RCA; ha sostituito il procedimento statutariamente necessario con moduli diversi, estranei al sistema dell'attuazione paritetica dello Statuto siciliano.

Per tutto quanto sopra dedotto e ritenuto, si formulano le seguenti

Conclusioni

Piaccia All'Ecc.ma Corte, accogliere il ricorso e per l'effetto:

- *in via principale, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, commi 1 e 3, del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, nella parte in cui la compartecipazione IRPEF delle province e città metropolitane siciliane incide sulla base di calcolo dei 7,10 decimi spettanti alla Regione o grava sulla quota regionale, prevedendone l'attuazione senza intesa con la Regione, per violazione dell'art. 36 dello Statuto speciale e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965;*



- in via ulteriore e autonoma, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, commi 1, 3 e 5, nella parte in cui demanda a decreti ministeriali interventi sul riparto delle entrate regionali senza l'intesa prescritta e, ove comportino modifiche alle norme di attuazione, eludendo il procedimento con la Commissione paritetica, per violazione degli articoli 36 e 43 dello Statuto speciale, dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965;

- in via ulteriore e autonoma, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4, nella parte in cui acquisisce allo Stato il gettito RCA riferibile al territorio siciliano per l'aliquota del 12,5 per cento, per violazione dell'art. 36 dello Statuto speciale e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965;

- in via consequenziale, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 6, nella parte in cui finanzia il fondo mediante il predetto gettito RCA, per violazione dell'art. 81 Cost., in connessione con l'art. 36 dello Statuto speciale;

- in subordine, ove sia possibile un'interpretazione conforme a Costituzione, dichiarare che l'art. 36 del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, non può essere applicato in modo da ridurre la quota IRPEF spettante alla Regione Siciliana né da disciplinare profili incidenti sul riparto statutario senza il coinvolgimento della Regione, e, ove occorra modificare le norme di attuazione, senza il procedimento previsto dallo Statuto, per violazione dell'art. 36 dello Statuto speciale della Regione Siciliana, in combinato disposto con l'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, e con l'art. 43 dello Statuto speciale per quanto attiene al procedimento di modifica delle norme di attuazione.

Allegati

I. Deliberazione della Giunta regionale n. 341 dell'8 ottobre 2026 di autorizzazione alla proposizione del ricorso. Con riserva di integrazione e controdeduzioni.

Palermo-Roma,

avv. Nicola Dumas

avv. Enrico Pistone Nascone

26C00213

N. 173

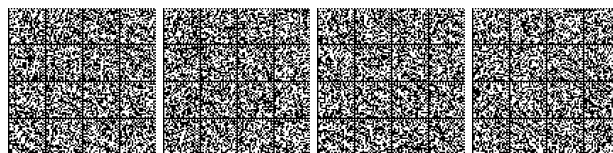
Ordinanza del 16 settembre 2026 del Tribunale di Udine nel procedimento civile promosso da Perseo G.E.I.E. contro Agenzia del demanio

Locazione – Locazione di immobili urbani – Misure di contenimento della spesa pubblica – Riduzione dei costi di locazione passiva di immobili utilizzati per finalità istituzionali – Esclusione dall'applicazione, per gli anni dal 2012 al 2014, dell'aggiornamento relativo alla variazione degli indici ISTAT al canone dovuto dalle amministrazioni individuate nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione – Successive disposizioni di proroga della misura (con riferimento al caso di specie: proroga relativa all'anno 2023).

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 3, comma 1; decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, art. 3, comma 4.

Locazione – Locazione di immobili urbani – Misure di contenimento della spesa pubblica – Riduzione dei costi di locazione passiva di immobili utilizzati per finalità istituzionali – Riduzione dei canoni di locazione, dovuti dalle amministrazioni individuate nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, della misura del 15 per cento del canone contrattualmente stabilito.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 3, comma 4.



TRIBUNALE DI UDINE

SECONDA SEZIONE CIVILE

La Giudice, dott.ssa Irma Giovanna Antonini, nella causa iscritta al R.G. n. 2913/2023; nella causa civile di I grado iscritta al R.G. n. 2913/2023 promossa da:

Perseo G.E.I.E., con il patrocinio degli avv.ti Daniele Maffei e Andrea Caloni;

contro Agenzia del demanio, ricorrente con il patrocinio *ex lege* dell'avv. Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trieste;

resistente sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 4 giugno 2026; letti gli atti ed esaminata la documentazione;

OSSERVA QUANTO SEGUE

Questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, decreto-legge n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012, come da ultimo prorogato dall'art. 3, comma 4, decreto-legge n. 198/2022, convertito in legge n. 14/2023, nonché dell'art. 3, comma 4, decreto-legge n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012, con riferimento agli artt. 3, 42, 77, 117 Costituzione e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

La descrizione della fattispecie

Perseo G.E.I.E., in qualità di locatore, ha agito nei confronti dell'Agenzia del demanio, quale conduttrice, per ottenere in via principale — previa rimessione degli atti alla Corte Costituzionale per la dichiarazione di incostituzionalità delle norme di c.d. *spending review*, come meglio indicate in epigrafe, e altre — l'accertamento e la conseguente condanna della conduttrice al pagamento del canone di locazione nella misura contrattualmente prevista, comprensiva dell'aggiornamento ISTAT e priva della riduzione del 15%.

Più specificamente, il ricorrente è proprietario dell'immobile sito in Udine, via Gorgi n. 18, acquistato in data 19 luglio 2022. L'immobile, originariamente di proprietà pubblica, era stato conferito, all'interno di un'operazione di privatizzazione di beni immobili, nel F.I.P. - Fondo immobili pubblici, e quindi concesso in godimento all'amministrazione stessa che lo aveva in uso, l'Agenzia delle entrate, odierna resistente. Il contratto di locazione, originariamente stipulato tra Investire e l'Agenzia del demanio con decorrenza dal 29 dicembre 2004, ha attualmente scadenza al 29 dicembre 2028, canone previsto (per l'anno 2005) in € 2.200.000,00 e aggiornamento annuale al 75% dell'indice ISTAT.

Il rapporto è stato interessato dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 95/2012, recante norme di c.d. *spending review*, e specificamente dall'art. 3, comma 1, che ha escluso l'applicazione dell'aggiornamento ISTAT al canone, inizialmente per gli anni 2012, 2013 e 2014, di anno in anno prorogati fino al 2023; e dall'art. 3, comma 4, che ha applicato la riduzione del 15% sul canone contrattualmente pattuito. Tali norme, nel caso concreto, non hanno trovato applicazione fino al 2022, in base all'art. 3, comma 8, decreto-legge n. 95/2012, essendo Perseo G.E.I.E. un fondo comune di investimento immobiliare e avendo un finanziamento ancora in corso; tuttavia, alla scadenza del finanziamento in data 31 dicembre 2022, la deroga all'applicazione delle norme di c.d. *spending review* è venuta meno, di talché l'Agenzia delle entrate ha provveduto, per il 2023, a reclamare e, conseguentemente, versare un canone ridotto, sulla base della normativa richiamata.

Per tali ragioni, Perseo G.E.I.E. ha chiesto, in via principale, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dei seguenti articoli:

art. 3, comma 1, decreto-legge n. 6 luglio 2012, n. 95, conv. in legge n. 7 agosto 2012, n. 135, e relative proroghe;

art. 10, comma 7, decreto-legge n. 31 dicembre 2014, n. 192, conv. in legge n. 27 febbraio 2015, n. 11;

art. 10, comma 6 decreto-legge n. 30 dicembre 2015, n. 210, conv. in legge n. 25 febbraio 2016, n. 21;

art. 13, comma 3, decreto-legge n. 30 dicembre 2016, n. 244, conv. in legge n. 27 febbraio 2017, n. 19;

art. 1, comma 1125 legge 27 dicembre 2017, n. 205;

art. 1, comma 1133, lett. c) legge 30 dicembre 2018, n. 145;

art. 4, comma 2, decreto-legge n. 30 dicembre 2019, n. 162, conv. in legge n. 28 febbraio 2020, n. 8;

art. 3, comma 2, decreto-legge n. 31 dicembre 2020, n. 183, conv. in legge n. 26 febbraio 2021, n. 21;

art. 3, comma 3, decreto-legge n. 30 dicembre 2021, n. 228, conv. in legge n. 25 febbraio 2022, n. 15;



art. 3, comma 4, decreto-legge n. 29 dicembre 2022, n. 198, conv. in legge n. 24 febbraio 2023, n. 14;

art. 3, comma 4, decreto-legge n. 6 luglio 2012, n. 95, conv. in legge n. 7 agosto 2012, n. 135;

art. 4, comma 2-*septies*, primo periodo, prima parte, decreto-legge n. 25 settembre 2001, n. 351, conv. in legge n. 23 novembre 2001, n. 410;

in relazione agli artt. 3, 23 42, 47, comma 2, 77, 117 Costituzione e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, l'accertamento del diritto a percepire da parte dell'Agenzia del demanio il canone di locazione comprensivo dell'aggiornamento relativo alla variazione degli indici ISTAT e privo della riduzione del 15%, con le conseguenti condanne.

L'Agenzia del demanio si è opposta alla domanda formulata da Perseo G.E.I.E. sotto tutti i profili.

L'ammissibilità e rilevanza della questione

La questione di legittimità costituzionale appare rilevante nel caso di specie, atteso che al contratto di locazione in vigore tra le parti, con riferimento al canone per il 2023, risultano astrattamente applicabili — circostanza su cui anche le parti concordano — le norme della cui legittimità costituzionale oggi si dubita. Invero, la quantificazione del canone relativo all'anno 2023 (ultima annualità interessata dalle misure di *spending review*) dipende direttamente dall'applicabilità o meno delle norme in esame: laddove le stesse siano ritenute costituzionalmente illegittime, il canone tornerà ad espandersi nella misura contrattualmente pattuita, con aggiornamento ISTAT e senza la riduzione del 15%.

Sul punto, deve precisarsi che le norme rilevanti nel caso di specie riguardano la sola annualità relativa all'anno 2023, essendo in precedenza le riduzioni del canone non applicabili (e, in effetti, non applicate nel rapporto intercorso in concreto tra le parti), ai sensi dell'art. 3, comma 8, decreto-legge n. 95/2012. Ne consegue, che la questione di legittimità costituzionale — rispetto alla normativa indicata da Perseo G.E.I.E. — appare rilevante limitatamente all'ultima proroga, quella effettuata con l'art. 3, comma 4, decreto-legge n. 198/2022, in relazione all'anno 2023. Nemmeno è rilevante la questione che il ricorrente ha chiesto di sollevare sull'art. 4, comma 2-*septies*, primo periodo, prima parte, decreto-legge n. 351/2001, non andando detta norma a incidere direttamente sul rapporto contrattuale *de quo*.

In questi termini, la questione appare, inoltre, ammissibile, non potendo condividersi la tesi della resistente, in base alla quale Perseo G.E.I.E. avrebbe introdotto un giudizio diretto di costituzionalità: invero, la ricorrente ha chiaramente espresso il bene della vita cui ambisce (il maggior canone contrattualmente stabilito) e la dichiarazione di incostituzionalità delle norme indicate è proposta in via incidentale, quale unica modalità per ottenere detto bene della vita: un tanto anche a conferma della rilevanza della questione.

La non manifesta infondatezza

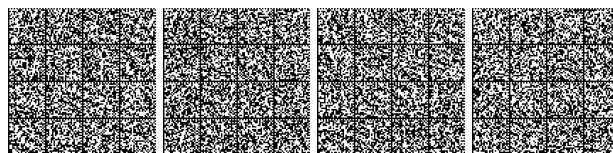
Nell'impossibilità di applicare un'interpretazione adeguatrice, atteso il carattere univoco delle norme in esame, sussistono fondati dubbi di legittimità costituzionale sotto diversi profili.

In primo luogo, con particolare riferimento all'art. 3, comma 1, decreto-legge n. 95/2012, norma espressamente concepita come eccezionale, le numerosissime proroghe di anno in anno intervenute appaiono aver del tutto snaturato il carattere emergenziale della disposizione stessa: di un tanto appare essersi accorto anche il legislatore, che infatti ha concesso per il 2023 l'ultima proroga. Tuttavia, le — addirittura — nove proroghe anno per anno intervenute, rispetto a una misura nata nel 2012 e originariamente formulata come triennale, risultano difficilmente giustificabili in relazione ai dichiarati obiettivi: «In considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica». Appare, pertanto, legittimo dubitare della rispondenza a Costituzione di detta norma, con riferimento agli artt. 3 e 42 della Costituzione, andando a comprimere in maniera ripetuta e non più motivata il diritto del proprietario di godere dei frutti del proprio bene.

Simili osservazioni valgono per l'art. 3, comma 4, decreto-legge n. 95/2012, che — pur in assenza di una espressa «eccezionalità della situazione» — prevede, «ai fini del contenimento della spesa pubblica» una riduzione del canone sostanzialmente indeterminata e solo genericamente motivata, sempre a danno dei diritti del privato, pur aventi rilevanza costituzionale ex art. 42 Costituzione, in spregio ai principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione.

Ulteriore parametro di costituzionalità che appare in conflitto con le norme richiamate è l'art. 117, comma 1, Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, che tutela la proprietà delle persone fisiche e giuridiche, ponendo i limiti alla compressione della stessa.

Con specifico riferimento all'art. 3, comma 1, decreto-legge n. 95/2012, e relative proroghe, si dubita, altresì, della compatibilità con l'art. 77 Costituzione, per essere stata la proroga di cui all'art. 3, comma 4, decreto-legge n. 198/2022, convertito in legge n. 14/2023, disposta con decreto-legge al di fuori dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, non potendo, invero, ritenersi che sussista detta straordinaria urgenza alla nona proroga annuale di una disposizione di



legge, in assenza di specifiche motivazioni sul punto, quantomeno in relazioni a fatti o circostanze sopravvenute, all'interno di un provvedimento c.d. «milleproroghe», che protrae l'efficacia di disposizioni tra loro del tutto eterogenee.

Quanto all'art. 3, comma 4, decreto-legge n. 95/2012, si osserva che la norma è stata fin dall'origine concepita senza un limite temporale: tuttavia, la compromissione indeterminata del diritto di proprietà del locatore non appare giustificata, né ragionevole, apparendo illegittima con riferimento agli artt. 3, 42, 117 Costituzione e 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, sulla base delle medesime osservazioni già svolte. Sul punto, era già intervenuta la pronuncia della Corte di Cassazione n. 23635/2019, che — pur avendo dichiarato manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale — ha dettato principi del tutto condivisibili circa la necessità di adeguato bilanciamento dei sacrifici imposti alla libertà negoziale e alla proprietà privata, che oggi — a distanza di un notevole lasso di tempo, in cui si è protratta la compressione del diritto di proprietà del locatore — suggeriscono una nuova riflessione.

Conclusioni

Le norme che prevedono una riduzione del canone in favore del locatore, laddove parte conduttrice sia una pubblica amministrazione, sia con riferimento all'esclusione dell'aggiornamento sulla base degli indici ISTAT, sia con riferimento alla riduzione del 15% del canone, in relazione all'anno 2023 (unica annualità rilevante nel caso di specie), appaiono in contrasto con i seguenti articoli:

3, 42, 117 Costituzione e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, per violazione del principio di eguaglianza sostanziale, non essendo la compressione del diritto di proprietà del locatore ragionevole, né proporzionata;

77 Costituzione, per essere stata la proroga di cui all'art. 3, comma 4, decreto-legge n. 198/2022, disposta al di fuori dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Costituzione e 23 e ss. della legge n. 87/1953;

Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, solleva la questione di legittimità costituzionale dei seguenti articoli:

art. 3, comma 1, decreto-legge n. 6 luglio 2012, n. 95, conv. in legge n. 7 agosto 2012, n. 135;

art. 3, comma 4, decreto-legge n. 29 dicembre 2022, n. 198, conv. in legge n. 24 febbraio 2023, n. 14;

art. 3, comma 4, decreto-legge n. 6 luglio 2012, n. 95, conv. in legge n. 7 agosto 2012, n. 135,

nella parte in cui escludono il diritto del locatore di percepire dal conduttore, qualora si tratti di amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, il canone di locazione comprensivo dell'aggiornamento relativo alla variazione degli indici ISTAT e privo della riduzione del 15%, per contrasto con gli artt. 3, 42, 77, 117 Costituzione e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità;

Ordina la notifica della presente ordinanza, a cura della Cancelleria, alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ordina la comunicazione del presente provvedimento, a cura della Cancelleria, ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica.

Manda alla Cancelleria.

Udine, 15 settembre 2026.

La Giudice: ANTONINI



N. 174

Ordinanza del 10 agosto 2026 del Tribunale di Caltagirone nel procedimento civile promosso da A. B. contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS

Assistenza e solidarietà sociale – Politiche sociali – Assegno di inclusione – Requisiti di onorabilità – Mancata sottoposizione a misura cautelare personale o a misura di prevenzione, nonché mancanza di sentenze definitive di condanna o adottate ai sensi degli articoli 444 e seguenti del codice di procedura penale intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta – Preclusione dell’accesso al beneficio a persona sottoposta a misura di prevenzione definitiva, occorsa nell’intervallo temporale di dieci anni antecedenti l’istanza, nel caso in cui il richiedente sia persona con disabilità o, comunque, si trovi nelle condizioni richieste dall’art. 6, comma 5, del decreto-legge n. 48 del 2023, come convertito.

- Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, artt. 2, comma 2, lettera d), e 8, comma 3.

TRIBUNALE ORDINARIO DI CALTAGIRONE

SEZIONE UNICA

Il Giudice designato dott. Mario Antonangeli, in data 10 agosto 2026 ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento n. 1100/2026,

VERTENTE TRA

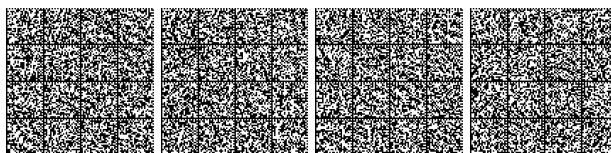
A. B. c.f..., rappresentato e difeso dall’avv. Giuseppe Branciforte, domiciliato presso lo studio del difensore in Grammichele, via Vittorio Veneto n. 27, giusta procura in atti - ricorrente;

contro INPS, c.f. ..., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso giusta procura generale alle liti, dall’avv. Gaetana Angela Marchese, domiciliato agli effetti del presente giudizio presso la sede territoriale dell’Ente in Caltagirone, via Delle Industrie n. 9 - resistente.

Questo Giudice ritiene di sollevare d’ufficio questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, lett. d) e 8, comma 3 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85 (nella *Gazzetta Ufficiale* 3 luglio 2023, n. 153), recante «Misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro» nella parte in cui precludono, alla luce dell’unica interpretazione apparentemente percorribile (sulla quale si dirà diffusamente in prosieguo), l’accesso alla misura dell’Assegno di inclusione (di seguito *ADI*) a persona sottoposta a misura di prevenzione definitiva, occorsa nell’arco temporale dei dieci anni antecedenti la richiesta, ritenendo che tali norme contrastino con gli articoli 2 e 3 comma 1 e 2 della Costituzione; 27, comma 2 e comma 3, 38 della Costituzione e 117, comma 1, nonché all’art. 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 6, paragrafo 2, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché articoli 11 e 117, comma 1 della Costituzione in relazione all’art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

1. Il caso sottoposto a giudizio.

Con ricorso *ex art.* 700 c.p.c., depositato presso il Tribunale di Caltagirone, in funzione di giudice del lavoro e della previdenza territorialmente competente, parte ricorrente esponeva di avere chiesto il 1° dicembre 2025 il riconoscimento in suo favore dell’Assegno di inclusione, di cui al decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, con domanda che l’I.N.P.S. aveva dapprima accolto e successivamente revocato, sul motivo che da controlli effettuati sul «data base» del Ministero della Giustizia era risultato provvedimento ostativo, non dichiarato in domanda. Il ricorrente riferiva di non avere precedenti rilevanti ai sensi degli articoli 2, comma 2, lett. d) e 8, comma 3, producendo in giudizio certificato del casellario giudiziale del 4 maggio 2026 e quello dei carichi pendenti dell’08/05/2026 (entrambi in atti), dai quali, in



effetti, non risultavano condanne «(...) in via definitiva del beneficiario per i reati di cui ai commi 1 e 2 o per un delitto non colposo che comporti l'applicazione di una pena non inferiore a un anno di reclusione, anche se sostituita da una delle pene indicate nell'art. 20-*bis*, primo comma, numeri 1), 2) e 3), del codice penale» ne (l') «(...) applicazione con provvedimento definitivo di una misura di prevenzione da parte dell'autorità giudiziaria (...)» provvedimenti che, ove presenti, avrebbero costituito ragione ostativa al riconoscimento della provvidenza.

Sviluppato il contraddittorio sul punto, l'Ente avversava l'efficacia dimostrativa del certificato del casellario, per l'esistenza di informazioni non ostensibili mediante la produzione del documento rilasciato a richiesta del privato, e la difesa di parte ricorrente, in conseguenza, si procurava e chiedeva di produrre in giudizio l'atto di visura di cui all'art. 33 del decreto del Presidente della Repubblica n. 313/2002, contenente, rispetto all'assistito, «senza efficacia certificativa, tutte le iscrizioni ad esso riferite, comprese quelle di cui non è fatta menzione nei certificati di cui agli articoli 24, 27 e 31».

Tale documento evidenziava, quale sola possibile causa di esclusione dall'accesso alla provvidenza, la ricorrenza di misura di prevenzione, confermata con decreto della Corte d'Appello di... del..., divenuto definitivo il..., mediante il quale è stata disposta la misura della «sorveglianza speciale per anni uno, con cauzione di 1.000 euro» nei confronti del ricorrente, confermando per il resto la mancanza di altre cause ostative, non avendo nessuna delle condanne intervenute nel decennio precedente la richiesta i caratteri prescritti dalle norme censurate ed essendo, relativamente agli altri aspetti presupposti, incontroverso il diritto del ricorrente alla percezione dell'emolumento, come si evince, tra l'altro, dall'iniziale accoglimento della domanda amministrativa.

Appare opportuno sottolineare che parte ricorrente ha esperito ogni canale di accesso relativo alla documentabilità di fatti di rilievo penale in senso ampio, condizionanti i requisiti di cui alle norme censurate, dalla quale emergeva solamente la ricorrenza della misura di prevenzione sopra indicata.

Il ricorrente chiedeva quindi l'annullamento della disposta revoca e il ripristino immediato della provvidenza, sua fonte di sostentamento, versando nella impossibilità di procacciarsi entrate alternative in quanto riconosciuto invalido civile nella misura del 80% con la diagnosi di «grave psicosi schizofrenica in terapia farmacologica continuativa da pregressa storia di abuso di sostanze stupefacenti; epatite cronica attiva HCV correlata», sprovvisto di assistenza familiare, percipiente, oltre la provvidenza per cui è causa, revocatagli il..., solamente l'assegno di invalidità civile, per un reddito totale che sommando i due cespiti non supera la soglia di povertà assoluta per l'anno 2024, l'ultima calcolabile sul sito internet dell'ISTAT, di cui al dominio <https://www.istat.it/dati/calcolatori/soglia-di-poverta/>

2. Le disposizioni censurate.

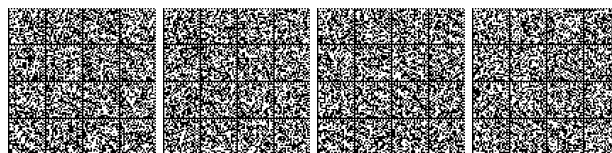
— L'art. 2, comma 2, lett. d) così recita: «per il beneficiario dell'assegno di inclusione, la mancata sottoposizione a misura cautelare personale o a misura di prevenzione, nonché la mancanza di sentenze definitive di condanna o adottate ai sensi degli articoli 444 e seguenti del codice di procedura penale intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, come indicate nell'art. 8, commi 3 e 3-*bis*.»; l'art. 8, comma 3 così recita: «Alla condanna in via definitiva del beneficiario per i reati di cui ai commi 1 e 2 o per un delitto non colposo che comporti l'applicazione di una pena non inferiore a un anno di reclusione, anche se sostituita da una delle pene indicate nell'art. 20-*bis*, primo comma, numeri 1), 2) e 3), del codice penale, nonché all'applicazione con provvedimento definitivo di una misura di prevenzione da parte dell'autorità giudiziaria, consegue, di diritto, l'immediata decadenza dal beneficio e il beneficiario è tenuto alla restituzione di quanto indebitamente percepito. La disposizione di cui al primo periodo si applica anche in caso di sentenza adottata ai sensi degli articoli 444 e seguenti del codice di procedura penale, in deroga alle previsioni dell'art. 445, comma 1-*bis*, del medesimo codice. La decadenza è comunicata al beneficiario dall'INPS. Il beneficio non può essere nuovamente richiesto prima che siano decorsi dieci anni dalla definitività della sentenza oppure dalla revoca, o, comunque, dalla perdita o cessazione degli effetti del decreto di applicazione della misura di prevenzione.»

3. Ammissibilità della questione, in particolare sotto il profilo della compatibilità del giudizio costituzionale quale incidente nell'ambito di quello cautelare.

Secondo le disposizioni degli articoli 1 legge costituzionale n. 1/1948 e art. 23, legge n. 87/1953, come progressivamente interpretate e specificate dalle pronunce della stessa Corte, la questione di costituzionalità può essere sollevata d'ufficio dall'autorità giurisdizionale presso la quale è incardinato il giudizio che non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione dell'incidente in parola, quando il rimettente non ritenga la stessa manifestamente infondata.

Riservando al prosieguo, per evidenti ragioni di connessione con il merito della stessa, le considerazioni attinenti alla rilevanza e non manifesta infondatezza, si ritiene utile spendere qualche considerazione circa la compatibilità della giurisdizione cautelare con l'incidente di costituzionalità che si intende in questa sede promuovere.

Riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte, a partire dagli anni '70 (c.f.r. sentenze nn. 177 del 1973 e 118 del 1976) l'autonomia della giurisdizione cautelare quale sede in cui l'autorità giudiziaria procedente è provvista di legittimazione a sollevare la questione, la dottrina e la giurisprudenza si sono a lungo confrontate circa la compati-



bilità ontologica tra tale giurisdizione e il sindacato incidentale di costituzionalità, cercando in particolare il modo di composizione dell'apparente antinomia tra il precetto costituzionale della effettività della tutela - che, *ex art. 24* della Costituzione, annovera quale strumento centrale, funzionale alla sua attuazione, la giurisdizione cautelare, e quello del sindacato accentrato del controllo di costituzionalità, previsto dall'art. 134 della Costituzione, che imponendo anche in questo caso la devoluzione al Giudice delle Leggi della questione di costituzionalità, implicherebbe, a rigore, la sospensione necessaria del processo e l'attesa del pronunciamento della Corte, con ciò frustrando, per la fisiologica tempistica della pronuncia cautelare, le esigenze di celerità sottese al processo cautelare, caratterizzato dalla deformalizzazione dell'istruttoria e dalla sommarietà della cognizione, così comportando, potenzialmente, finanche lesione irrimediabile del diritto azionato.

Senza poter ripercorrere in questa sede in termini analitici un così ampio dibattito, si sono nel tempo determinate essenzialmente tre posizioni in giurisprudenza: la tesi del rigetto necessario della domanda cautelare; quella della sospensione del procedimento cautelare in attesa della decisione della Corte, secondo le regole generalmente applicabili in via ordinaria; quella della disapplicazione incidentale, da parte del giudice ordinario, della norma sospettata di incostituzionalità. Queste posizioni, che, semplificando molto - sono state motivate dall'esigenza di garantire l'uno o l'altro dei termini costituzionali di confronto sopra individuati, si sono recentemente viste affiancate dalla teoria della c.d. tutela cautelare *ad tempus* la quale, alla ricerca di un bilanciamento quanto più possibile ossequioso di entrambi i principi del sindacato accentrato e di effettività della tutela, ipotizza l'emanazione di provvedimento cautelare provvisorio e «cedevole», in attesa della pronuncia della Corte costituzionale cui conseguirà effetto conformativo della decisione cautelare, provvisoriamente presa.

Tale orientamento sembra avere ricevuto conferma dalla Corte costituzionale, come pare desumersi dalla sentenza n. 221/2019, la quale condiziona il promovimento dell'incidente di costituzionalità nell'ambito della giurisdizione cautelare al mancato definitivo esercizio del potere decisorio del remittente - che diversamente, essendosene spogliato, condurrebbe l'incidente, ciononostante sollevato, verso la declaratoria di inammissibilità per difetto di rilevanza della questione, oppure al suo esercizio, purché provvisorio ed aperto alla possibilità di recezione della pronuncia costituzionale.

Sulla base di tali considerazioni il rimettente ritiene, sotto questo profilo, la questione ammissibile, avendo contestualmente provveduto sulla domanda cautelare con provvedimento avente le caratteristiche sopra richiamate.

1. Merito della questione - residui profili di ammissibilità, rilevanza e non manifesta infondatezza.

Come anticipato in sede di illustrazione del fatto, ritiene il rimettente che sussista effettivamente nel giudizio *a quo* una causa ostativa alla concessione del beneficio e, intervenuta precedente corresponsione, di giustificazione della sua revoca con ripetizione delle relative somme, individuandola nella ricorrenza di misura di prevenzione, confermata con decreto della Corte d'Appello di... del..., divenuto definitivo il... mediante il quale è stata disposta la misura della «sorveglianza speciale per anni uno, con cauzione di 1.000 euro».

Tale conclusione sembra imposta dal combinato disposto delle disposizioni degli articoli 2, comma 2, lett. *d*) e 8, comma 3, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, a mente dei quali, per quanto di interesse, «I nuclei familiari di cui al comma 1 devono risultare, al momento della presentazione della richiesta e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in possesso dei seguenti requisiti: (...) *d*) per il beneficiario dell'Assegno di inclusione, la mancata sottoposizione a misura cautelare personale o a misura di prevenzione, nonché la mancanza di sentenze definitive di condanna o adottate ai sensi degli articoli 444 e seguenti del codice di procedura penale intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, come indicate nell'art. 8, commi 3 e 3-*bis*.» (art. 2, comma 2, lett. *d*) e «Alla condanna in via definitiva del beneficiario per i reati di cui ai commi 1 e 2 o per un delitto non colposo che comporti l'applicazione di una pena non inferiore a un anno di reclusione, anche se sostituita da una delle pene indicate nell'art. 20-*bis*, primo comma, numeri 1), 2) e 3), del codice penale, nonché all'applicazione con provvedimento definitivo di una misura di prevenzione da parte dell'autorità giudiziaria, consegue, di diritto, l'immediata decadenza dal beneficio e il beneficiario è tenuto alla restituzione di quanto indebitamente percepito. La disposizione di cui al primo periodo si applica anche in caso di sentenza adottata ai sensi degli articoli 444 e seguenti del codice di procedura penale, in deroga alle previsioni dell'art. 445, comma 1-*bis*, del medesimo codice. La decadenza è comunicata al beneficiario dall'INPS. Il beneficio non può essere nuovamente richiesto prima che siano decorsi dieci anni dalla definitività della sentenza oppure dalla revoca, o, comunque, dalla perdita o cessazione degli effetti del decreto di applicazione della misura di prevenzione.» (art. 8, comma 3), le cui relative norme, se interpretate in maniera sistematica, non consentono di ritenere che il requisito della mancata sottoposizione a misura di prevenzione sia da intendersi quale connotato da apprezzare esclusivamente in termini di attualità, in sede di presentazione della domanda di Assegno di inclusione e permanenza



durante la percezione dell'emolumento; al contrario, dalle stesse si ricava che la sottoposizione a suddetta misura rilevi quale ragione ostativa in riferimento al decennio successivo la data di perdita o cessazione degli effetti del decreto di sua applicazione, in sede di prima richiesta, di revoca ed impedimento a ripresentare domanda.

L'interpretazione qui esclusa, apparentemente aderente alla lettera della legge, come sembrano indiziare l'uso, nella formulazione dell'art. 2, comma 2, lett. d), della congiunzione «nonché» ad introduzione della proposizione coordinata, e quello dell'attributo «intervenute», plausibilmente riferito alle sole sentenze di condanna o adottate ai sensi degli articoli 444 e seguenti del c.p.p., la quale certamente assolverebbe alla funzione di adeguare quantomeno il precetto dell'art. 2 citato alle prescrizioni della Carta costituzionale, sembra tuttavia esclusa dal coordinamento sistematico delle due disposizioni ed, inoltre, approdante ad un risultato ermeneutico a sua volta in conflitto con i precetti costituzionali.

Sotto il primo profilo va evidenziato che l'art. 2, comma 2, lett. d) rinvia esplicitamente all'art. 8, comma 3, con formulazione testuale che sembra anch'essa - per mezzo della stessa tecnica linguistica sopra descritta, di utilizzo dell'attributo «indicate» - riferita apparentemente alle sole sentenze di condanna o ex art. 444 e ss. c.p.c., e che, invece è certamente richiamante tutte le condizioni ivi previste, compresa quella relativa al rilievo delle misure di prevenzione, pure disciplinata dalla norma rinviata.

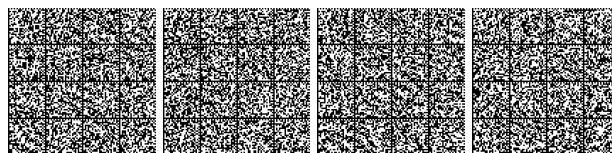
Sotto il secondo, accedendo all'interpretazione qui in commento, non sarebbe possibile spiegare l'asimmetria regolatoria tra l'ipotesi di prima richiesta dell'ADI, che potrebbe intervenire il giorno dopo la cessazione di efficacia del decreto dispositivo della misura di prevenzione ed essere legittimamente accolta e mantenuta, con quella della revoca dell'ADI per misura di prevenzione intervenuta il giorno dopo l'accoglimento della richiesta, che darebbe legittimamente luogo a revoca e recupero delle somme e che, soprattutto, obbligherebbe il richiedente ad attendere dieci anni «dalla revoca o comunque dalla perdita o cessazione» di efficacia della misura per poter nuovamente richiedere l'accesso al beneficio.

Tale approdo sembra essere in insanabile conflitto con l'art. 3, comma 2 della Costituzione il quale, ponendo il principio di eguaglianza sostanziale «postula che sia previsto un trattamento normativo uguale o, invece, differenziato nei confronti di classi di soggetti rispettivamente omogenee o non omogenee rispetto al fine obiettivo perseguito dalla norma considerata.» (c.f.r. massima n. 19540, tratta da Corte costituzionale n. 163/1993).

Si ritiene per le suesposte ragioni che il requisito della decennialità prescritto dall'ultimo periodo dell'art. 8, comma 3 sia previsto dal legislatore anche in fase di primo accesso della misura, in ciò concretando una norma che, coerente con se stessa, è tuttavia, a parere del rimettente, incostituzionale.

Limitando il discorso a quanto direttamente rilevante per la definizione della questione, il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85 (nella *Gazzetta Ufficiale* 3 luglio 2023, n. 153), recante «Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro» istituendo l'Assegno di inclusione si prefigge lo scopo di «contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro.» (art. 1, decreto-legge citato) ponendosi (almeno parzialmente) in continuità ideale con le misure di cui al decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26., poi abrogato dalla legge 29 dicembre 2022, n. 7. La nuova normativa, come la precedente, individua la misura quale prestazione statale a seguito della stipulazione di un «patto» con il beneficiario, tenuto al rispetto di numerose condizionalità e all'impegno personale secondo essenzialmente due direttrici: la disponibilità - propria, come quella dei componenti maggiorenni del nucleo familiare, rimasti inoccupati e non presentanti ragioni ostative all'avviabilità al lavoro - a prestare attività lavorativa tramite l'intermediazione dei Centri per l'impiego, e prima ancora di quella dei servizi sociali (artt. 4, comma 5; 6 comma 3 e 4; 9 del decreto-legge citato) ovvero, nei casi nei quali non sia nelle condizioni di avviamento al lavoro per la ricorrenza di situazione di disabilità, la presenza di carichi di cura, o altre circostanze incidenti (di cui all'art. 4, comma 4 e 6, comma 5 decreto-legge citato) a presentarsi, dopo la sottoscrizione del Patto di attivazione digitale ogni novanta giorni ai servizi sociali per aggiornare la propria posizione, potendo richiedere su base meramente volontaria la predisposizione di «percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo (compatibilmente con le esigenze di cui sopra) o all'inclusione sociale.». Tra le condizionalità previste, è previsto il possesso dei c.d. requisiti di «onorabilità», prescritti dalle disposizioni sospettate di incostituzionalità.

In proposito, data l'affinità tra le due misure, è utile ricordare la pronuncia della Corte n. 126/2021, chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26, «nella parte in cui impone di sospendere l'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente a cui è applicata una misura cautelare personale.».



Nel giudicare infondata la questione, tale sentenza ha svolto considerazioni interessanti, alcune delle quali, a parere di questo giudice, offrono spunto per la soluzione della presente questione, rispetto alla quale si potranno apprezzare analogie e differenze con il caso già scrutinato.

In sede di commento dell'impianto complessivo della misura sottoposta al suo vaglio, la Corte rilevava come il reddito di cittadinanza fosse una misura dalla natura non meramente assistenziale, considerate le numerose condizioni e segnatamente la sua generale vocazione al reinserimento del beneficiario nel mondo del lavoro, rinvenendo in tale ratio *legis* la giustificazione della sospensione della misura a seguito dell'irrogazione di misura cautelare che, non avendo «una ragione punitiva e sanzionatoria», sarebbe anche «strumentale all'effettiva realizzazione del percorso di inserimento lavorativo, che può essere ostacolato o addirittura impedito dalla misura cautelare», conseguentemente escludendo la pertinenza del parametro di cui agli articoli 27 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 48 CDFUE e all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, previsto per le sole disposizioni sanzionatorie aventi natura «sostanzialmente penale», secondo i c.d. criteri Engel. Di particolare rilievo appare il ragionamento che ha condotto la corte ad escludere l'incompatibilità tra la disposizione censurata ed i precetti ricavabili dall'art. 3 della Costituzione osserva la Corte che «Da una parte, infatti, non è irragionevole che il reddito di cittadinanza venga sospeso in caso di misura cautelare personale e possa poi tornare a essere erogato in seguito alla condanna definitiva, salvo che per i reati di cui all'art. 7, comma 3, del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito.

Tale conseguenza, «sebbene opinabile, appare coerente con il contesto normativo disegnato dal legislatore, poiché con la cessazione della misura cautelare cessa anche quel pericolo concreto e attuale che legittima la sospensione e il soggetto interessato riacquista nuovamente lo specifico requisito per richiedere il reddito di cittadinanza». Le condanne, invece, «sono ritenute dal legislatore ostative alla concessione o al mantenimento del beneficio solo quando concernono peculiari tipologie di reato, in parte sovrapponibili a quelle che già erano e sono causa di revoca degli ammortizzatori sociali» (sentenza n. 122 del 2020).». Circa il profilo della selezione delle ipotesi di revoca e ripetizione della provvidenza erogata in caso di sopravvenuta mancanza dei requisiti di onorabilità (tra i quali non era inclusa la ricorrenza di misure di prevenzione), la Corte considerava che la relativa disciplina fosse orientata secondo un principio gradualistico, posto che il legislatore di quella misura aveva selezionato tramite l'art. 7, comma 3, le fattispecie suscettibili di provocare tale effetto, evidenziando che «Si tratta di determinati reati, individuati ai commi 1 e 2 dello stesso art. 7 (attinenti alle false dichiarazioni o alle omesse comunicazioni concernenti i requisiti per ottenere e mantenere il reddito di cittadinanza), nonché dagli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale (concernenti fattispecie di terrorismo ed eversione e di stampo mafioso) e dall'art. 640-bis del codice penale (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche); a questi si aggiungono i reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni di cui allo stesso articolo.».

Per quanto riguarda l'antinomia costituzionale del vincolo decennale ostativo alla prima richiesta di ADI, nonché per la nuova richiesta successiva a revoca, dalla data di «definitività della sentenza oppure dalla revoca, o, comunque, dalla perdita o cessazione degli effetti del decreto di applicazione della misura di prevenzione», previsto dalle norme censurate in questa sede, in primo luogo si deve rilevare che, almeno in certi casi, la misura assolve ad una funzione prettamente assistenziale, onerando il beneficiario, in buona sostanza, della sola richiesta di aiuto di cui alla misura assistenziale e della disponibilità a riceverlo.

Richiamando quanto osservato sopra circa gli scopi che il legislatore si è prefisso di perseguire tramite l'adozione del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, in casi quali quello dell'odierno ricorrente - riconosciuto invalido civile in misura significativa, anche in considerazione della qualità della malattia da cui è affetto (come documentato in atti) - il beneficiario non può essere destinatario degli obblighi di cui al comma 4 dell'art. 6 del citato decreto-legge, costituenti in via ordinaria i termini del suo impegno per il «patto sociale» con lo Stato, perché rientrante nelle previsioni di cui al comma 5 della citata disposizione, e quindi destinatario solamente del dovere, ben meno intenso, del generico impegno di collaborare al proprio reinserimento sociale, presentandosi ai servizi e collaborando alla predisposizione di programmi aderenti alle proprie necessità.

Nei predetti casi la provvidenza in argomento non può che svolgere una funzione prettamente di assistenza ed inclusione sociale, in ciò differenziando la fattispecie concreta da quella scrutinata dalla Corte costituzionale nella pronuncia citata e concretando la violazione dell'art. 38 della Costituzione, laddove prescrive che «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale».

Ciò posto, le disposizioni censurate concretano una manifesta e irragionevole violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3, comma 2 della Costituzione, anche in relazione all'art. 2 della Carta fondamentale.

Se certamente «opinabile» è la scelta del legislatore di prevedere l'applicazione definitiva di misura di prevenzione (sia personali che patrimoniali) quale causa ostativa alla concessione del beneficio in parola, in ragione della quantomeno dubbia significatività delle misure di prevenzione, istituito fortemente eterogeneo, disciplinato in via generale dal



decreto legislativo n. 159/2011 e da diverse altre fonti normative; imperniato sulla nozione di pericolosità del soggetto che ne è destinatario e dalla finalità di impedirgli la commissione di reati futuri, circostanze da apprezzate sulla base di giudizio prognostico, sganciato dalla commissione preventiva di reati e riferito invece ad «indizi» della dedizione ad attività delittuose del prevenuto, rispetto alle attuali intenzioni e scelte di vita del soggetto che vi è sottoposto, è pur vero che la (notevolmente ristretta) base conoscitiva in conseguenza della quale sono emesse può forse valere a discriminare, in maniera non (manifestamente) irragionevole i destinatari dell'ADI in termini di maggior meritevolezza dei soggetti che non ne siano destinatari, se in riferimento al momento attuale, al tempo della domanda, e magari anche in costanza di erogazione del beneficio, quale possibile causa di revoca per la sopravvenienza della misura; in ciò potendosi riconoscere l'«espressione della discrezionalità attribuita al legislatore (tra le tante, sentenze n. 113 del 2019, n. 222 del 2018, n. 194 del 2017, n. 223 del 2015, n. 214 e n. 81 del 2014, n. 134, n. 120 e n. 36 del 2012), «che può essere ed è stata discussa, ma non si presenta affetta da quella irrazionalità «manifesta e irrefutabile» che richiederebbe la declaratoria d'illegittimità costituzionale (tra le tante, sentenze n. 86 del 2017 e n. 46 del 1993)» (sentenza n. 122 del 2020)» (Corte costituzionale n. 126 del 2021).

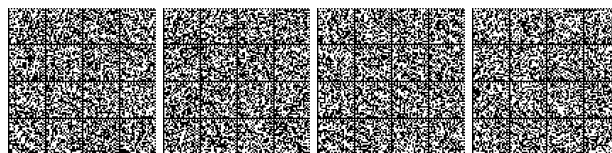
Questo discorso, però, non può valere in riferimento all'arco temporale considerato del legislatore, che assegna rilevanza al decennio successivo la definitività della cessazione degli effetti, rispettivamente, ai fini del respingimento della domanda di ADI per l'applicazione antecedente della misura preventiva e della revoca e successiva improponibilità della domanda di provvidenza nel caso di sua sopravvenienza.

È, a parere del rimettente, assolutamente inverosimile che un accertamento il cui sostrato fattuale sia così «tenue», possa essere considerato attualmente significativo delle scelte di vita, intenzioni ed in definitiva dell'antisocialità della persona sottopostavi a una così grande distanza temporale dal tempo dei fatti che lo giustificarono; slegato dall'attitudine dimostrativa di una condizione attuale, non si rinviene alcuna apprezzabile ragione per assumere un siffatto accertamento quale criterio selettore dei soggetti meritevoli della provvidenza in analisi e ne consegue la manifesta irragionevolezza della normativa che, per altro parificando questo al caso della condanna in via definitiva (il cui accertamento fattuale ha ben altro tenore) per un delitto non colposo con pena non inferiore all'anno di reclusione - ciò non ostante se ne serva per escludere l'accesso al beneficio da parte di chi sia stato, anche in tempo molto risalente, come successo nel caso di specie, sottoposto a misura di prevenzione; soggetti che la carta costituzionale protegge, nei loro diritti fondamentali in quanto persone ed i cui diritti, salvo che non ricorrano (ragionevoli) ragioni che depongano in senso contrario, vuole parificati a quelli di tutti gli altri, come si ricava dalle norme dell'art. 2, 3, comma 2, e 38 della Costituzione, violate dalla normativa ordinaria in commento.

Se scopo della normativa di cui al decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 è quello del «contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale» il giudizio di ragionevolezza, articolato secondo i numerosi insegnamenti della Corte, «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (Corte costituzionale n. 1130 del 1998) «secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto» (Corte costituzionale n. 52 del 2021) depone per la dichiarazione di non conformità a Costituzione degli agli articoli 2, comma 2, lett. d) e 8, comma 3, del decreto-legge citato.

La misura il cui scopo, come il suo stesso nome anticipa, è l'inclusione, si rivolge necessariamente ai soggetti rimasti «esclusi» dal novero sociale, tra i quali certamente è ricompreso chi, avuto un passato «difficile» alle spalle, già destinatario di misura di prevenzione definitiva ad efficacia ormai esaurita, si trovi, per il resto, nelle condizioni legittimanti la richiesta dell'Assegno di inclusione; proibendo a tali soggetti l'accesso al beneficio per un tempo ulteriore di dieci anni da tale momento, la normativa qui censurata contraddice il suo stesso scopo, senza che possano ritenersi, al di là dell'attualità del requisito, di cui si è detto, e che non a caso la Corte con la sentenza n. 126 del 2021 aveva valorizzato quale elemento dirimente ai fini della valutazione della legittimità della sospensione del reddito di cittadinanza in caso di sopraggiunta applicazione di misura cautelare – così perseguite finalità legittime, necessarie e proporzionali (c.f.r. Corte costituzionale n. 38 del 2025).

Rimasta dunque senza scopo, l'esclusione disposta dalle norme in analisi assume i connotati di una sanzione sostanzialmente penale, evocando quali parametri di apprezzamento della sua legittimità anche gli articoli 27 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 2, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Stra-



sburgo il 12 dicembre 2007, «prolungando» una «colpevolezza», in realtà nemmeno compiutamente accertata, dieci anni oltre la valutazione penalistica che ne offre l'ordinamento, in contrasto con la presunzione di non colpevolezza e con la funzione rieducativa della pena.

Non dissimilmente da quanto avviene in tema di libertà personale, bene giuridico fondamentale definito dall'art. 13 della Costituzione come «inviolabile», suscettibile tuttavia di venire legittimamente compresso o addirittura escluso mediante lo strumento penale per assicurare tutela a beni di primario rango, anche i diritti assicurati dall'art. 38 della Costituzione sono suscettibili di venire soddisfatti in via «graduata» o di non venire soddisfatti affatto in considerazione di esigenze confliggenti, meritevoli di protezione e considerazione da parte dell'ordinamento, secondo la tecnica del bilanciamento dei diritti costituzionali, che spetta in prima battuta al legislatore invertere mediante la posizione del precepto di legge ordinaria.

Rimasta, all'esito dell'esegesi, oscura la ragione della disposta esclusione dei prevenuti dalla fruizione dell'ADI nel decennio successivo alla definitività dell'applicazione della misura sul piano del sistema assistenziale, la stessa non può che legarsi allo «stigma» che l'ordinamento in generale riconosce alla sospettata commissione di attività delittuose: del resto, riguardata sotto questo profilo, la sanzione presenta i caratteri enucleati dalla giurisprudenza della Corte EDU, a partire dalla sentenza Engel e altri comma Paesi Bassi dell'8 giugno 1976 per essere qualificata come «sostanzialmente penale», per il carattere marcatamente afflittivo della preclusione all'accesso dei mezzi di sostentamento, senza che possa assumere valore decisivo la branca dell'ordinamento nazionale che pone la norma, ed evidenziando che la stessa non ha altro scopo.

La sanzione in parola si caratterizza poi per la sproporzione, visto che si concretizza nella sospensione del diritto a chiedere ed ottenere la provvidenza per un tempo fisso, grandemente superiore a quello in cui l'ordinamento riconosce la perdita di effetto «penale» della misura di prevenzione; avvincono, nella produzione di questa conseguenza, fattispecie significativamente eterogenee, unificando a questo fine pene e misure di prevenzione e rinunciando (a differenza di quanto previsto dalla legislazione in tema di reddito di cittadinanza), inoltre, a selezionare gradatamente le cause che danno luogo a sospensione e soprattutto a revoca della provvidenza, altro elemento valorizzato nella decisione di conformità costituzionale adottata nel caso scrutinato dalla Corte con la sentenza 126 del 2021.

L'attuale conformazione degli articoli 2, comma 2, lett. d) e 8, comma 3, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 conduce, a giudizio del rimettente, all'anticipazione del giudizio di colpevolezza oltre e prima dell'intervento di sentenza di condanna definitiva, in violazione dell'art. 27, comma 1, della Costituzione, ed inoltre confligge con la prescrizione del comma 3 dello stesso articolo laddove funzionalizza, sia pure in via solo tendenziale, la pena alla rieducazione del suo destinatario: non essendo comprensibile quale sia il motivo di una tale sanzione, né in definitiva quale sia la «colpa» commessa - della quale la sanzione in commento non postula, per quanto detto l'accertamento - riesce difficilmente concettualizzabile la direzione o la misura di qualsiasi iniziativa rieducativa; al contrario, se un effetto motivante sul comportamento del prevenuto può prodursi, questo potrebbe rinvenirsi in una spinta motivante alla ripresa dei traffici delittuosi che giustificarono l'irrogazione della misura di prevenzione, visto lo stato di bisogno che legittima la concessione dell'assegno, di cui ai requisiti economici del decreto-legge citato, e la perdurante, impellente necessità di farvi fronte non potendo aspettare un decennio per poter aspirare al conseguimento dell'Assegno di inclusione.

2. Conclusioni e *petitum*.

Nel giudizio *a quo* Il provvedimento ostativo è intervenuto entro l'intervallo decennale considerato dalle norme suddette, nel caso di specie implicando l'improponibilità della domanda presentata il 1° dicembre 2025 e a fortiori la legittimità del provvedimento di revoca del 24 marzo 2026 dal quale peraltro, a seconda di come non si ritenga di declinare l'infelice formula legislativa «dalla definitività della sentenza oppure dalla revoca, o, comunque, dalla perdita o cessazione degli effetti del decreto di applicazione della misura di prevenzione», rischierebbe di decorrere un nuovo periodo decennale in cui il beneficio non potrebbe essere richiesto.

Istruita la causa, ritenuto sussistente l'elemento del *periculum in mora*, per statuire in via definitiva circa il *fumus boni iuris* è necessario sciogliere il sospetto di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

Alla luce delle argomentazioni suesposte, questo Giudice ritiene che non si possa decidere in ordine alla legittimità della disposta revoca indipendentemente dalla risoluzione della questione relativa alla legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, lett. d) e 8, comma 3, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85 (nella *Gazzetta Ufficiale* 3 luglio 2023, n. 153), nella parte in cui precludono l'accesso alla percezione dell'Assegno di inclusione a persona sottoposta a misura di prevenzione definitiva, occorsa nell'arco temporale dei dieci anni antecedenti la richiesta, quantomeno nel caso in cui l'aspirante beneficiario sia in condizione di disabilità o comunque nelle condizioni di cui all'art. 6, comma 5 dello stesso decreto, salva ogni dichiarazione di illegittimità consequenziale che la Corte riterrà eventualmente di adottare.



P. Q. M.

Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, lett. d) e 8, comma 3 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85 (nella Gazzetta Ufficiale 3 luglio 2023, n. 153), in relazione agli articoli 2 e 3 comma 1 e 2 della Costituzione; 27, comma 2 e 3, 38 della Costituzione; 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 6, paragrafo 2, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché articoli 11 e 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007;

rilevata l'impossibilità di procedere ad un'interpretazione costituzionalmente conforme della questione e in assenza di un diritto vivente;

sospende il presente procedimento;

dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, lett. d) e 8, comma 3 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48;

dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Caltagirone, 10 agosto 2026

Il Giudice del lavoro: ANTONANGELI

26C00207

N. 175

Ordinanza del 2 settembre 2026 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Simone Eleuteri contro Azienda regionale emergenza sanitaria - Ares 118 e Regione Lazio

Processo amministrativo – Notificazioni – Azione di annullamento – Notificazione del ricorso, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato – Previsione che tale notificazione deve essere effettuata ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge – Denunciata previsione che non consente al presidente o al collegio di ordinare l'integrazione del contraddittorio, quando il ricorso non è stato proposto nei confronti di alcuno dei controinteressati.

- 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), artt. 41, comma 2, limitatamente alle parole «e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso», e 49, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA QUATER

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7567 del 2026, proposto da Simone Eleuteri, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Petrillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



contro:

Azienda regionale emergenza sanitaria - Ares 118, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Liparota, con domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via Sardegna n. 69;

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuliana Malara, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia e adozione delle più opportune ed idonee misure cautelari:

della nota prot. n. 0011476/2026 del 27 aprile 2026, notificata al sig. Simone Eleuteri in pari data, con la quale è stato comunicato, individualmente, all'odierno ricorrente l'esclusione dal «Concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo indeterminato di centoquarantatré operatori tecnici specializzati - autista d'ambulanza - area degli operatori - indetto con deliberazione del 26 giugno 2024, n. 557, e successiva modifica di cui alla deliberazione del 16 luglio 2024, n. 20» per le seguenti motivazioni: «dalla documentazione allegata alla domanda di partecipazione, la SV non è in possesso del requisito esperienziale di 5 anni in qualità di autista di ambulanza e/o autista professionista, derivanti anche dalla somma di più periodi, indipendentemente se gli stessi siano stati svolti con o senza interruzioni (...)»;

della deliberazione n. 508 del 17 aprile 2026 di ARES - 118, nella parte in cui ha disposto l'esclusione dell'odierno ricorrente dal concorso pubblico per centoquarantatré posti di operatore tecnico specializzato - autista d'ambulanza, comunicata con nota prot. n. 0011476/2026 del 27 aprile 2026, in quanto atto ad efficacia individuale;

della deliberazione n. 661 del 26 maggio 2026 di ARES - 118, pubblicata sull'albo pretorio in data 26 maggio 2026, con cui, in parziale modifica della precedente, sono state rettificare le graduatorie e nominati i vincitori, confermando l'esclusione del ricorrente;

di ogni altro atto eventuale comunque preparatorio, presupposto, connesso e consequenziale, ancorché di contenuto sconosciuto e comunque lesivo degli interessi del ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda regionale emergenza sanitaria - ARES 118 e della Regione Lazio;

Visti gli articoli 1, legge costituzionale n. 1/1948 e 23, legge n. 87/1953;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 5 agosto 2026 il dott. Vincenzo Rossi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

A) Fatti di causa

A.1) Il sig. Simone Eleuteri ha partecipato al concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura a tempo pieno ed indeterminato di centoquarantatré posti di operatore tecnico specializzato - autista di ambulanza, indetto dall'Azienda regionale emergenza sanitaria - ARES 118, con determinazione n. 557 del 26 giugno 2024 (pubblicata nel B.U.R.L. Lazio n. 54 del 4 luglio 2024); dopo aver superato le prove concorsuali, è stato escluso (risultando inserito nell'Allegato 3 della deliberazione n. 508 del 17 aprile 2026) dalla graduatoria finale in ragione (come esplicitato nella comunicazione del successivo 27 aprile) del ritenuto mancato possesso del «requisito esperienziale di 5 anni in qualità di autista di ambulanza e/o autista professionista», poiché non risultante dal modello C/2 da lui allegato alla domanda di partecipazione.

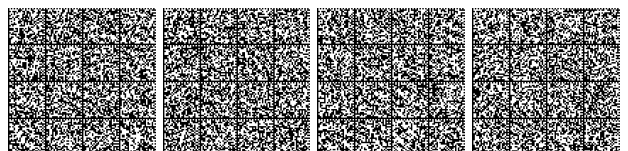
La graduatoria è stata in parte rettificata e nuovamente approvata con deliberazione n. 661 del 26 maggio 2026, ma il nominativo del sig. Eleuteri permaneva fra quelli degli esclusi.

A.2) Con ricorso notificato (all'ARES 118 e alla Regione Lazio, quali amministrazioni intime, e con richiesta di poter procedere alla notificazione tramite pubblici proclami nei confronti dei controinteressati, da individuarsi nei soggetti vincitori e idonei collocati in graduatoria) il 26 giugno 2026 e depositato il 10 luglio 2026, il sig. Eleuteri ha proposto impugnazione in questa sede giurisdizionale avverso la propria esclusione, affidandosi ai motivi di censura così rubricati:

«I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 7 del bando di concorso. eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto, difetto di istruttoria e travisamento»;

«II. Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità (art. 97 della Costituzione), del principio del *favor participationis* e del legittimo affidamento. Violazione dell'obbligo di soccorso istruttorio»;

«III. Eccesso di potere per disparità di trattamento e manifesta ingiustizia».



Secondo la prospettazione del ricorrente, in sintesi, la sua esclusione sarebbe illegittima poiché egli sarebbe in possesso del requisito di partecipazione: l'amministrazione ne avrebbe riscontrato la carenza soltanto a causa di un errore materiale presente nel modello C/2; a fronte di tale errore materiale, a lui non imputabile, sarebbe stato doveroso (anche in ragione dei principi meritocratici che ispirano le procedure concorsuali) attivare il soccorso istruttorio per consentirgli di dimostrare in altro modo il possesso del requisito che egli, peraltro, aveva autocertificato ai sensi e per gli effetti del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000.

A.2.1) Parte ricorrente ha avanzato altresì istanza cautelare.

A.3) Le amministrazioni intime si sono costituite in giudizio al fine di resistere al ricorso.

A.3.1) La Regione Lazio ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, non avendo adottato alcun atto o provvedimento nella vicenda procedimentale oggetto di giudizio.

A.3.2) L'ARES 118 ha contestato la fondatezza del gravame, sostenendo che l'esclusione sarebbe stata disposta in conformità (nonché in doverosa applicazione) della *lex specialis* e che, a tutela della par condicio, non sarebbe stato possibile procedere al soccorso istruttorio nei termini predicati dal ricorrente (giacché egli non mirava a regolarizzare la documentazione prodotta con la domanda di partecipazione, ma ad integrarla: il che non sarebbe consentito).

A.4) Alla Camera di consiglio del 5 agosto 2026, fissata per la trattazione della domanda di tutela cautelare, il Collegio ha rilevato d'ufficio (*ex art. 73, comma 3, primo periodo, cod. proc. amm.*) una possibile causa di inammissibilità del ricorso, derivante dall'omessa sua notificazione ad almeno un controinteressato: è seguita la discussione (in cui il difensore presente nell'interesse del ricorrente ha rammentato che era stata richiesta l'autorizzazione a procedere alla *vocatio in jus* dei controinteressati attraverso la notificazione per pubblici proclami) e la spedizione in decisione del ricorso, previo avviso della possibile definizione del giudizio ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.

B) Il possibile esito del giudizio

B.1) Va innanzitutto dato atto che, ad avviso del Collegio, sussistono i presupposti di cui alla disposizione processuale poc'anzi richiamata per la definizione immediata del giudizio, in quanto:

sono trascorsi più di venti giorni dalla notificazione del ricorso;

l'istruttoria è completa, potendo ritenersi diversamente soltanto qualora «un punto dirimente al fine del decidere abbisogni di approfondimenti» (Cons. Stato, Sez. IV, 7 aprile 2022, n. 2582), il che non è ravvisabile nella specie essendo incontrovertito fra le parti che non vi sia stata alcuna notifica ad alcuno dei controinteressati;

le parti costituite presenti in udienza sono state sentite e non è stata rappresentata l'intenzione di proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale, regolamento di competenza o regolamento di giurisdizione, né è stato manifestato alcun dissenso (che di per sé neppure sarebbe ostativo: Cons. Stato, IV, n. 2582/2022 cit.) alla definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata.

Difetterebbe la completezza del contraddittorio, ma la ravvisata causa di inammissibilità del ricorso risiede proprio nella mancata instaurazione del contraddittorio nella misura minima richiesta dalla legge processuale sotto pena di inammissibilità, sicché a questo Giudice è precluso ordinarne l'integrazione: l'art. 49, comma 1, cod. proc. amm., difatti, attribuisce tale potere esclusivamente «[q]uando il ricorso sia stato proposto solo contro taluno dei controinteressati» e non anche quando alcun controinteressato sia stato evocato in giudizio.

Un'univoca conferma si trae dall'art. 27 cod. proc. amm. che, dopo aver precisato che «[i]l contraddittorio è integralmente costituito quando l'atto introduttivo è notificato all'amministrazione resistente e, ove esistenti, ai controinteressati» (comma 1), stabilisce che, «[s]e il giudizio è promosso solo contro alcune delle parti e non si è verificata alcuna decadenza, il giudice ordina l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle altre entro un termine perentorio» (comma 2, primo periodo): a contrario, inequivocabilmente, se invece si è verificata una decadenza, l'integrazione del contraddittorio non può essere ordinata e il giudizio va definito con una pronuncia di rito.

B.2) Ciò posto, l'art. 41, comma 2, cod. proc. amm. dispone che: «Qualora sia proposta azione di annullamento il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge, decorrente dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge».

Come già evidenziato, non è controverso che parte ricorrente abbia omesso di notificare il ricorso ad almeno uno dei controinteressati, avendo piuttosto richiesto di essere autorizzato ad evocarli in giudizio tramite notificazione per pubblici proclami (come, in effetti, consta nel ricorso: pagine 9-10).

Secondo il consolidato e maggioritario orientamento giurisprudenziale, tuttavia, «il fatto che già nel ricorso [...] fosse stata formulata da parte del ricorrente [...] la richiesta di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami non



consente di superare quanto disposto dall'art. 41, comma 2, del c.p.a., in quanto, secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato, deve ritenersi ostativa all'integrazione del contraddittorio, di cui all'art. 49 c.p.a., l'omessa notifica del ricorso ad almeno uno dei controinteressati (Consiglio di Stato, Sez. V, 24 dicembre 2021 n. 8595; Consiglio di Stato, Sez. III, 25 febbraio 2014 n. 909; Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sez. II, 10 agosto 2022 n. 11141; Sez. I, 17 aprile 2020 n. 4013).

La notifica del ricorso ad almeno uno dei controinteressati costituisce infatti condizione di ammissibilità del ricorso (*cf.* Consiglio di Stato, Sez. V, 24 dicembre 2021 n. 8595) e assume il ruolo di essenziale e imprescindibile preliminare adempimento, la cui mancanza non è sanabile mediante la sola richiesta di notifica per pubblici proclami, pur formulata nel ricorso introduttivo del primo giudizio (*cf.* Consiglio di Stato, Sez. III, 25 febbraio 2014 n. 909).

Né può ritenersi ostativa alla esecuzione di tale adempimento la circostanza [...] di non conoscere i dati personali dei soggetti utilmente collocati in graduatoria, trattandosi di ostacolo agevolmente superabile con la presentazione di una istanza di accesso» finalizzata ad acquisire i dati necessari per la notifica del ricorso ad almeno uno dei controinteressati (in questi termini, fra le più recenti, Cons. Stato, Sez. II, 4 luglio 2025, n. 5786; *cf.*, altresì, nella giurisprudenza di primo grado: Tribunale amministrativo regionale Lazio, Sez. II-ter, 23 gennaio 2026, n. 1370; Tribunale amministrativo regionale Campania, Sez. IX, 5 febbraio 2026, n. 833; Tribunale amministrativo regionale Lazio, Sez. I-ter, 6 febbraio 2026, n. 2355; Tribunale amministrativo regionale Lazio, Sez. V-ter, 5 maggio 2026, n. 8236; Tribunale amministrativo regionale Lazio, Sez. III, 15 maggio 2026, n. 9059; Tribunale amministrativo regionale Lazio, Sez. III, 29 maggio 2026, n. 9940; Tribunale amministrativo regionale Lazio, Sez. V-ter, 15 giugno 2026, n. 10965; T.A.R. Lazio, Sez. III, 9 luglio 2026, nn. 12525 e 12527; Tribunale amministrativo regionale Molise, Sez. I, 14 luglio 2026, n. 297).

B.2.1) In punto di fatto occorre rilevare, inoltre, che il ricorrente ha sì presentato un'istanza di accesso (allegato n. 10 al ricorso), ma espressamente limitata ai seguenti atti:

- «Verbali della commissione relativi alla propria posizione;
- Criteri di valutazione adottati;
- Documentazione e provvedimento relativi alla propria esclusione;
- Ogni altro atto utile a comprendere le motivazioni dell'esclusione».

Non è stata dunque richiesta all'amministrazione l'ostensione di atti utili a provvedere alla notificazione nei confronti di un controinteressato, sicché non può dirsi configurabile quell'ordinaria diligenza che una parte della giurisprudenza reputa sufficiente per ritenere non integrata la decadenza (*cf.*, per tutte, Tribunale amministrativo regionale Lazio, Sez. III, 17 luglio 2026, n. 13208, e precedenti ivi richiamati).

B.3) Questo Tribunale, alla luce delle richiamate coordinate ermeneutiche, ritiene che il ricorso sarebbe da dichiarare inammissibile, con sentenza in forma semplificata, in quanto non notificato, entro il termine decadenziale, ad alcun controinteressato (senza che sia stata impiegata sufficiente diligenza per provvedervi e non essendo possibile sanare la predetta decadenza autorizzando la notificazione per pubblici proclami).

C) Il dubbio di legittimità costituzionale

Il Collegio, tuttavia, dubita (nei sensi e per le ragioni che si procederà ad esporre) della legittimità costituzionale degli articoli 41, comma 2, e 49, comma 1, cod. proc. amm. nella misura in cui il primo impone di notificare il ricorso a pena di decadenza ad almeno uno dei controinteressati entro il termine decadenziale e, conseguentemente, il secondo impedisce di ordinare l'integrazione del contraddittorio qualora non vi sia stata la tempestiva *vocatio in ius* di nessun controinteressato.

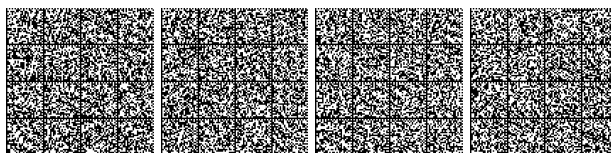
Dovrebbe, di contro, essere previsto che il ricorso debba essere notificato entro il termine decadenziale, a pena di inammissibilità, soltanto all'amministrazione resistente, con conseguente possibilità di ordinare l'integrazione del contraddittorio anche quando nessun controinteressato sia stato, entro il detto termine, evocato in giudizio.

D) Sulla rilevanza

D.1) La rilevanza della questione emerge da quanto esposto *sub B)*: in applicazione della richiamata disciplina, della cui legittimità costituzionale il Collegio dubita, il ricorso andrebbe dichiarato inammissibile.

In caso di declaratoria di illegittimità costituzionale, per contro, il ricorso sarebbe ammissibile (perlomeno sotto questo profilo), in quanto tempestivamente notificato all'amministrazione resistente, e i controinteressati potrebbero essere evocati in giudizio previo ordine da parte di questo Giudice (se del caso autorizzando la richiesta notificazione tramite pubblici proclami).

D.2) Sotto altro profilo, la Corte costituzionale non ha mancato di rilevare di aver «più volte statuito che il giudice amministrativo ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare», tra l'altro, «quando non provveda sulla domanda cautelare» (così Corte costituzionale, ordinanza 27 gennaio 2006, n. 25).



Nella specie, il Collegio ritiene di non provvedere sulla domanda di tutela cautelare dato l'esito che il giudizio avrebbe in assenza del dubbio di legittimità costituzionale; d'altra parte, ai fini di una maggiore effettività della tutela giurisdizionale, si reputa preferibile sollevare sin da ora la questione di legittimità costituzionale, facendo salvo il potere di provvedere sull'istanza cautelare (in caso di ritenuta fondatezza da parte del Giudice delle leggi), piuttosto che rigettarla e rinviare al merito l'esame della predetta questione.

E) Sulla non manifesta infondatezza

E.1) Il Collegio innanzitutto dà atto che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, il legislatore «gode, in materia di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali, di un'ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (*ex plurimis*, sentenze n. 76, n. 39 e n. 36 del 2025, n. 189 e n. 96 del 2024, n. 67 del 2023)» e «può “differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare” (sentenza n. 39 del 2025) e non è tenuto ad assicurare i principi di cui agli articoli 24 e 111 della Costituzione “sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti”, purché rispetti il limite di non imporre oneri e di non prescrivere modalità tali “da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale” (sentenza n. 76 del 2025)» (così, fra le più recenti, Corte costituzionale, 13 ottobre 2025, n. 146, § 4. «Considerato in diritto»).

D'altro lato, «[l]a non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa di sottoporre a decadenza l'esercizio del diritto di azione dipende anzitutto dalla congruità del termine, la quale va apprezzata non solo rispetto all'interesse di chi è onerato della sua osservanza, ma anche in rapporto alla funzione a esso assegnata nell'ordinamento giuridico (sentenze n. 161 del 2000, n. 234 del 1974, n. 114 del 1972)» (Corte costituzionale, 18 luglio 2025, n. 111, § 5.3. «Considerato in diritto»).

E.1.1) Nel solco di tale giurisprudenza costituzionale, il Collegio reputa che la scelta legislativa travalichi i limiti da essa posti, rivelandosi così in contrasto con i parametri costituzionali di seguito illustrati.

E.2) Contrasto con l'art. 3 della Costituzione (Principio di ragionevolezza)

E.2.1) La disciplina in esame è presente sin dalle origini della giustizia amministrativa nell'ordinamento giuridico italiano.

Già gli articoli 9 legge n. 5992/1889 e 30 regio decreto 6166/1889, nella versione originaria, disponevano entrambi che «[i]l ricorso è diretto al Consiglio di Stato e deve essere, nei termini suddetti, notificata all'autorità dalla quale è emanato l'atto o provvedimento impugnato o alle persone alle quali l'atto o provvedimento medesimo direttamente si riferisce» (comma 2) e che «[i] termini ed i modi prescritti in questo articolo per la notificazione ed il deposito del ricorso debbono osservarsi a pena di decadenza» (comma 4).

Il comma 2 del citato art. 30, a seguito della modifica apportata dalla legge n. 62/1907, stabiliva come segue: «il ricorso è diretto alla sezione competente, e deve essere nei termini suddetti notificato tanto all'autorità dalla quale è emanato l'atto o provvedimento impugnato, quanto alle persone, alle quali l'atto o il provvedimento direttamente si riferisce».

La regola è stata poi trasfusa nell'art. 28 regio decreto 638/1907 e, successivamente, nell'art. 36 regio decreto 1054/1924.

La giurisprudenza amministrativa dell'epoca interpretò le originarie previsioni nel senso che, per evitare la decadenza, fosse sufficiente notificare il ricorso (entro il termine prescritto) soltanto ad uno dei controinteressati (oltre che all'amministrazione).

Tale soluzione fu recepita legislativamente dal regolamento di procedura del 1907, il cui art. 15 così stabiliva: «Quando le parti che abbiano interesse ad opporsi al ricorso siano più, la domanda si deve proporre contro tutte. Se la domanda sia proposta contro alcune soltanto delle parti interessate ad opporsi il giudizio si deve integrare con la notificazione del ricorso alle altre.

L'integrazione del giudizio non è applicabile nel caso in cui, per omessa notificazione del ricorso all'autorità dalla quale emana l'atto o il provvedimento impugnato o per altro motivo, il ricorso debba essere dichiarato senz'altro irricevibile».

Il secondo periodo del primo comma, letto in combinato disposto con il secondo comma (che sanzionava con l'irricevibilità il ricorso non notificato all'amministrazione), fu sempre inteso nel senso che la notificazione dovesse avvenire nei confronti di almeno un controinteressato.

L'art. 21 legge n. 1034/1971, in armonia con queste previsioni, sanciva che: «Il ricorso deve essere notificato tanto all'organo che ha emesso l'atto impugnato quanto ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce, o almeno ad alcuno tra essi, entro il termine di sessanta giorni [...]».



Si è infine giunti all'attuale previsione del codice del processo amministrativo, non innovativa sotto il profilo che qui viene specificamente in rilievo.

E.2.2) Nonostante la risalenza temporale della disciplina, come poc'anzi sinteticamente illustrata, essa non persegue uno scopo univocamente evincibile.

Il termine decadenziale per l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi persegue difatti «l'obiettivo, di rilevante interesse pubblico, di pervenire in tempi brevi alla certezza del rapporto giuridico amministrativo» e risponde «anche all'interesse, di rango costituzionale, di consolidare i bilanci delle pubbliche amministrazioni (artt. 81, 97 e 119 della Costituzione) e di non esporli, a distanza rilevante di tempo, a continue modificazioni incidenti sulla coerenza e sull'efficacia dell'azione amministrativa» (Corte costituzionale, 4 maggio 2017, n. 94, § 6.1. «Considerato in diritto»).

In quest'ottica, è pienamente giustificabile che la domanda giudiziale debba essere indirizzata, entro un (ristretto) lasso temporale predeterminato, all'amministrazione, che dev'essere posta nelle condizioni di sapere in tempi brevi quali suoi provvedimenti sono divenuti inoppugnabili e quali, invece, potrebbero essere in seguito annullati dal Giudice amministrativo.

Seguendo la medesima ottica, non si comprende perché la domanda giudiziale debba essere indirizzata, necessariamente entro il termine di decadenza, anche ad almeno un controinteressato.

E.2.3) Assumendo che l'obiettivo perseguito sia quello di assicurare in tempi brevi la certezza del rapporto giuridico amministrativo non soltanto all'amministrazione, ma anche ai privati destinatari della sua azione (quindi, se si volesse, in altri termini, che chi è stato destinatario di un provvedimento amministrativo sappia entro il termine decadenziale se tale provvedimento si è definitivamente stabilizzato o meno), la scelta legislativa non è oggettivamente idonea a soddisfarlo.

Detto obiettivo risulta soddisfatto, invero, esclusivamente nell'ipotesi in cui vi sia soltanto un controinteressato poiché, in tale ipotesi, effettivamente, nessun soggetto coinvolto nel rapporto potrebbe confidare nella stabilità del provvedimento, essendo tutti legalmente notiziati della pendenza del relativo giudizio.

Non lo è, invece, in tutte le altre ipotesi (non meno significative, né sul piano quantitativo né su quello dell'importanza degli interessi coinvolti) in cui vi siano almeno due controinteressati giacché, in questo diverso caso, la legge consente (e in concreto assai frequentemente accade) che un numero, talvolta molto consistente, di beneficiari dell'azione amministrativa non sia a legale (e molto spesso neppure effettiva) conoscenza, entro il termine decadenziale, dell'avvenuta impugnazione del provvedimento a loro favorevole.

Infatti, i soggetti inizialmente non chiamati in giudizio verranno a conoscenza della sua pendenza soltanto quando il ricorrente spontaneamente si attivi per evocarli oppure quando il Giudice adito ordini (in via monocratica o collegiale) che il contraddittorio sia a loro esteso: il che può avvenire (e di fatto sovente avviene) in tempi anche sensibilmente lontani rispetto allo spirare del termine decadenziale.

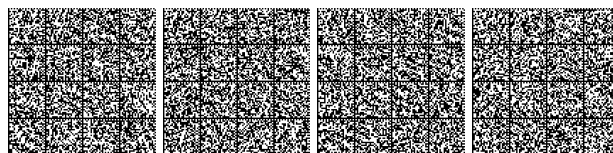
E.2.4) È evidente che il legislatore ha inteso (seguito la giurisprudenza amministrativa delle origini) operare un bilanciamento per non rendere eccessivamente difficile la proposizione della domanda giudiziale innanzi al Giudice amministrativo: nel far ciò, tuttavia, ha ritenuto che non sia indispensabile che, entro il termine di decadenza, ogni controinteressato sia legalmente notiziato dell'avvenuta impugnazione del provvedimento amministrativo che (favorevolmente) lo riguarda. Il bilanciamento si rivela però irragionevole nella misura in cui, una volta ammesso che il processo possa utilmente iniziare a contraddittorio non integro (il che, come visto, è pacificamente consentito quando vi siano almeno due controinteressati), nondimeno è prevista l'inammissibilità del gravame nel caso in cui il ricorrente non riesca a notificare, entro il termine di decadenza, l'atto introduttivo ad alcuno dei controinteressati (che, quando sono più di uno, può essere scelto, a ben vedere, anche «casualmente» dal ricorrente fra essi).

Tale «rischio» di incorrere nella decadenza, al quale è esposto il ricorrente (e che con una certa frequenza si concretizza nella prassi), non risulta supportato da alcuna specifica giustificazione: una volta «scartata» l'opzione dell'immediata (i.e.: entro il termine decadenziale) evocazione in giudizio di tutte le parti necessarie, non sembra infatti rispondere ad alcuna logica esigere che il ricorso sia immediatamente notificato al controinteressato quando ve n'è soltanto uno o (ancor meno) ad un qualsiasi controinteressato quando ve ne sono più di uno.

E.2.5) Alla luce di quest'ultima osservazione, detto bilanciamento presenta, anzi, due ulteriori significativi profili di criticità.

E.2.5.1) Per un verso, quando il controinteressato è soltanto uno, egli è necessariamente notiziato della proposizione della domanda giudiziale sin dall'inizio mentre, quando i controinteressati sono almeno due, ve ne può essere (e in concreto spesso ve n'è) uno (o più di uno) all'oscuro della pendenza del giudizio.

L'unicità o pluralità dei controinteressati non sembra essere, di per sé, un fattore idoneo a giustificare questa differenziazione di trattamento: non si può, infatti, ritenere che il «controinteresse al ricorso» sia meritevole di una mag-



giore e più intensa tutela (consistente nella «garanzia» di ricevere, entro il termine decadenziale, la conoscenza legale dell'avvenuta impugnazione del provvedimento) per il solo fatto di essere vantato da un singolo soggetto piuttosto che da plurimi soggetti.

E.2.5.2) Per altro verso, quando i controinteressati sono più di uno, l'individuazione del concreto destinatario della notifica del ricorso, idonea ad evitarne l'inaammissibilità, è rimessa ad una scelta, spettante unicamente al ricorrente (ovvero all'amministrazione in esito all'istanza di accesso), che viene compiuta in modo radicalmente casuale ed arbitrario, non essendovi alcun criterio normativamente predeterminato che la indirizzi o condizioni: ciò crea un'irragionevole disparità di trattamento all'interno della platea dei controinteressati quanto a tempestiva conoscenza del mancato consolidamento della propria posizione in dipendenza della proposizione del ricorso, nonostante l'assoluta pari dignità del «controinteresse» vantato da ciascuno di essi.

E.2.6) Se, come rilevato, la non manifesta irragionevolezza di un termine di decadenza dev'essere apprezzata «in rapporto alla funzione a esso assegnata nell'ordinamento giuridico» (Corte costituzionale, n. 111/2025, loc. cit.), quello in esame si appalesa manifestamente irragionevole nella misura in cui, essendo privo di un'effettiva utilità per tutti i soggetti coinvolti nella vicenda oggetto di giudizio, non emerge alcuna specifica funzione che l'ordinamento gli abbia attribuito.

E.2.7) La scelta legislativa appare al Collegio, in quest'ottica, in contrasto con il principio di ragionevolezza posto dall'art. 3 della Costituzione.

E.3) Contrasto con l'art. 3 della Costituzione (principio di proporzionalità)

E.3.1) Assumendo che l'obiettivo della scelta legislativa non sia quello, sin qui ipotizzato, di assicurare che tutti i controinteressati siano portati a legale conoscenza, entro il termine decadenziale, che il provvedimento è stato impugnato (dato che — come si è visto — tale obiettivo è oggettivamente sacrificato dal legislatore), bensì quello di favorire la costituzione integrale del contraddittorio nei tempi più rapidi possibili, tale scelta sembrerebbe in manifesto contrasto con il principio di proporzionalità di cui all'art. 3 della Costituzione e, in particolare, con tutti i suoi corollari:

dell'idoneità;

della necessità;

della proporzionalità in senso stretto.

E.3.2) Sotto il profilo dell'idoneità, va rilevato (similmente a quanto già osservato *sub* E.2.3 e E.2.5.1) che anche in questo caso la scelta legislativa non consente sempre di raggiungere lo scopo, ma soltanto quando vi sia esclusivamente un controinteressato: in tale ipotesi, infatti, il giudizio «nasce» pronto per la decisione, perché nel caso di mancata evocazione del(l'unico) controinteressato il ricorso è inammissibile, mentre nel caso contrario il contraddittorio è integro e il ricorso può essere deciso nel merito (salvo, ovviamente, che non vi siano altre e diverse condizioni ostative).

Quando, invece, vi siano almeno due controinteressati, in caso di *vocatio in jus* dell'amministrazione e di uno di tali controinteressati, il ricorso è pienamente ammissibile ma non pronto per la decisione perché occorre previamente integrare il contraddittorio nei confronti del/i controinteressato/i non evocato/i.

E.3.3) Per quanto concerne la necessità, lo scopo di pervenire celermente alla costituzione integrale del contraddittorio risulta già adeguatamente perseguito da una serie di meccanismi (che si illustreranno, di seguito, nei *sub*-paragrafi) presenti in tutto il sistema processuale amministrativo, sin dalla fase cautelare, che «incentivano» il ricorrente a provvedervi nei tempi più rapidi possibili.

Tali meccanismi consistono:

nell'improcedibilità della domanda di tutela cautelare in caso di mancata previa notifica ad almeno un controinteressato (§ E.3.3.1);

nell'impossibilità di accogliere il ricorso con sentenza in forma semplificata se il contraddittorio non è completo (§ E.3.3.2);

nell'impossibilità di decidere il ricorso a contraddittorio non integro (§ E.3.3.3);

nell'instabilità della sentenza eventualmente pronunciata nonostante la non integrità del contraddittorio (§ E.3.3.4).

Risulta perciò eccedere il c.d. «minimo mezzo» perseguire tale scopo contemplando un onere che, se non assolto, implica la definitiva perdita dell'azione.

E.3.3.1) Innanzitutto, nell'ipotesi in cui il ricorso sia accompagnato da una domanda di tutela cautelare, quest'ultima non può essere decisa senza che il ricorso sia stato notificato all'amministrazione resistente e ad almeno un controinteressato.



L'art. 56, comma 2, primo periodo, cod. proc. amm., difatti, così dispone: «Il presidente o un magistrato da lui delegato verifica che la notificazione del ricorso si sia perfezionata nei confronti dei destinatari o almeno della parte pubblica e di uno dei controinteressati e provvede con decreto motivato non impugnabile».

L'art. 55 cod. proc. amm. non contiene un'analogia previsione per la tutela cautelare collegiale perché nella generalità dei casi la discussione camerale si celebra in un momento in cui il termine decadenziale è già spirato sicché, ove la notifica ad almeno uno dei controinteressati sia mancata, si può procedere con sentenza in forma semplificata a dichiarare inammissibile il ricorso. Nelle ipotesi (non particolarmente frequenti, ma nemmeno inesistenti nella prassi) in cui la Camera di consiglio di cui all'art. 55, comma 5, primo periodo, cod. proc. amm., si celebra senza che vi sia stata notifica ad almeno un controinteressato e il termine decadenziale non sia ancora spirato, il Giudice dispone il differimento onerando il ricorrente di provvedere a detta notifica.

In caso di espunzione dal sistema processuale dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm. (nella parte in cui questo Collegio dubita della sua legittimità costituzionale), resterebbe applicabile l'art. 56, comma 2, cod. proc. amm.: il nesso di strumentalità fra tutela cautelare monocratica e collegiale (che emerge dal comma 4, periodi primo e secondo, dello stesso art. 56) fa sì che non avrebbe senso impedire al Presidente di provvedere in un'ipotesi in cui, invece, il Collegio potrebbe.

Espunto l'onere di notificare il ricorso ad almeno un controinteressato a pena di inammissibilità, tale onere rimarrebbe nel sistema quale condizione di procedibilità dell'istanza cautelare: il che, indubbiamente, farebbe sì che il ricorrente si attivi per provvedervi in tempo utile per vedersi decisa tale istanza nel più breve tempo possibile.

E.3.3.2) Sempre nel caso in cui il ricorso sia accompagnato da una domanda di tutela cautelare, il ricorrente ha interesse ad evocare in giudizio (non uno ma) tutti i controinteressati perché ciò gli offre la *chance* di vedersi decisa l'impugnazione con una sentenza in forma semplificata di accoglimento: *chance*, invece, certamente preclusa in caso contrario, perché non sarebbe soddisfatta la condizione (posta, come già visto, dall'art. 60 cod. proc. amm.) di completezza del contraddittorio.

E.3.3.3) Nel caso in cui la domanda di tutela cautelare non vi sia (o anche quando vi sia e, per le più svariate ragioni, sia stata decisa prescindendo dall'integrità del contraddittorio), il ricorrente ha interesse ad attivarsi per chiamare in causa tutte le parti necessarie (in particolare tutti i controinteressati), perché il ricorso non può essere, altrimenti, deciso nel merito.

Se si giunge all'udienza destinata alla trattazione del merito del ricorso a contraddittorio non integro, il Collegio si trova infatti costretto a differire per disporre l'integrazione del contraddittorio *ex art.* 49, commi 1 e 3, cod. proc. amm., con conseguente allungamento dei tempi processuali pregiudizievole (anzitutto) per il ricorrente che invoca tutela.

E.3.3.4) L'interesse del ricorrente a costituire integralmente il contraddittorio (anche qualora la notifica ad almeno un controinteressato entro il termine decadenziale non fosse condizione di ammissibilità del ricorso) è ulteriormente rafforzato dalla previsione di cui all'art. 105, comma 1, cod. proc. amm., nella parte in cui dispone che il Consiglio di Stato annulli con rinvio la sentenza di primo grado «se è mancato il contraddittorio», e dall'istituto dell'opposizione di terzo (artt. 108 e 109 cod. proc. amm.).

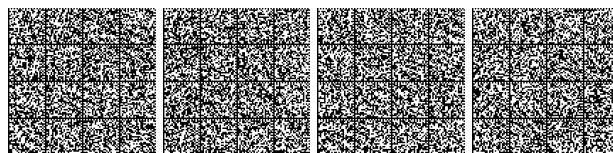
In caso di mancata evocazione in giudizio di tutti i controinteressati e, ciononostante, venga pronunciata sentenza, quest'ultima è aggredibile dalla parte pretermessa (con strumenti ed effetti diversi a seconda dei casi: *cf.*, sul punto, Cons. Stato, Sez. II, 8 ottobre 2025, n. 7895) e, perciò, priva di quella stabilità indispensabile per una piena tutela della situazione giuridica soggettiva fatta valere.

La mancata costituzione integrale del contraddittorio può essere, pertanto, fonte di un sensibile allungamento dei tempi processuali e di incertezza sulla stabilità del giudicato, che è oggettivamente interesse del ricorrente evitare.

E.3.4) Per quanto riguarda la proporzionalità in senso stretto, appare evidente che un'accelerazione dei tempi processuali non possa essere perseguita sacrificando il diritto di azione del ricorrente.

In proposito va messo in evidenza che il mancato assolvimento dell'onere di notificare il ricorso entro il termine decadenziale ad almeno uno dei controinteressati determina (nella generalità dei casi e, senz'altro, in quello di specie) la perdita definitiva del diritto di azione del ricorrente: è vero che l'inammissibilità del ricorso, in quanto pronuncia di rito, in astratto, non preclude la riproposizione della domanda giudiziale ma, in concreto, detta riproposizione è sostanzialmente sempre preclusa in ragione del fatto che la pronuncia che la dichiara interviene (pressoché nella totalità dei casi) quando il termine decadenziale è già spirato.

Sembra al Collegio manifestamente sproporzionato far conseguire tale perdita definitiva dell'azione al mancato assolvimento di un onere non finalizzato alla tutela di un interesse di pari rango costituzionale (avendo, d'altra parte, la Corte costituzionale affermato che «il diritto di difesa ed il principio di ragionevole durata del processo non possono entrare in comparazione, ai fini del bilanciamento, indipendentemente dalla completezza del sistema delle garanzie.



Ciò che rileva è esclusivamente la durata del “giusto” processo [...]. Una diversa soluzione introdurrebbe una contraddizione logica e giuridica all’interno dello stesso art. 111 della Costituzione, che da una parte imporrebbe una piena tutela del principio del contraddittorio e dall’altra autorizzerebbe tutte le deroghe ritenute utili allo scopo di abbreviare la durata dei procedimenti. Un processo non “giusto”, perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata»: Corte costituzionale, 4 dicembre 2009, n. 317, § 8. «Considerato in diritto»).

E.3.5) La scelta legislativa appare al Collegio, in questa diversa ottica, in contrasto con il principio di proporzionalità posto dall’art. 3 della Costituzione.

E.4) Contrasto con gli articoli 24 e 113 della Costituzione

E.4.1) Come già rilevato, la discrezionalità del legislatore in materia processuale incontra «il limite di non imporre oneri e di non prescrivere modalità tali “da rendere impossibile o estremamente difficile l’esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell’attività processuale” (sentenza n. 76 del 2025)» (Corte costituzionale, n. 146/2025, loc. cit.).

Ebbene, l’onere di notificare, entro un lasso temporale piuttosto ristretto, il ricorso ad un almeno un controinteressato, o anche all’unico controinteressato, può rendere estremamente difficile l’esercizio del diritto di azione: ciò a maggior ragione ove si consideri che detto lasso temporale rappresenta non solo il termine per proporre materialmente la domanda giudiziale ma anche — e «più a monte» — lo *spatium deliberandi* in cui il soggetto (previa ponderazione di rischi e benefici) deve decidere se proporla.

E.4.2) Premesso che i due soggetti a cui l’atto introduttivo deve essere notificato, a pena di decadenza, sono, da un lato, la «pubblica amministrazione che ha emesso l’atto impugnato» e, dall’altro lato, «almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell’atto stesso», va tenuta presente una significativa differenza fra tali soggetti: l’amministrazione che ha emesso l’atto è (oltre che individuata, anche) chiaramente identificata nonché sottoposta ad un regime di pubblicità legale della sua sede e dei suoi indirizzi di posta elettronica certificata ove effettuare le notificazioni degli atti giudiziari; il controinteressato, di contro, «per costante giurisprudenza», dev’essere soltanto nominativamente indicato nell’atto «senza che occorra la contemporanea e completa esposizione dei dati anagrafici o dell’indirizzo» (in termini Tribunale amministrativo regionale Lazio, III, n. 12527/2026 cit.).

Ne deriva che il soggetto che intenda impugnare un atto innanzi al giudice amministrativo, mentre è perfettamente in grado di notificare immediatamente (anche ove maturi definitivamente tale intenzione in prossimità della scadenza, cosa che la legge astrattamente non preclude in alcun modo) il ricorso all’amministrazione, non necessariamente è (anzi spesso in concreto non è) in grado di fare altrettanto nei confronti di uno dei controinteressati, potendo rendersi necessarie attività di ricerca di dati incompatibili (o comunque di assai ardua conciliabilità) con il rispetto del termine decadenziale.

E.4.3) Da ciò consegue ulteriormente che il soggetto si trova «costretto», alternativamente a:

a) attivarsi sensibilmente prima della scadenza del termine, procurandosi i dati necessari per effettuare la notifica dell’eventuale ricorso al controinteressato, o ad almeno uno di essi se sono più di uno (ma un tale onere non è univocamente ricavabile dalla legge e non appare esigibile dal cittadino comune, che potrebbe anche attendere un certo tempo prima di farsi assistere tecnicamente);

b) proporre il ricorso non rispettando pienamente l’onere della previa notifica, confidando che il Giudice ritenga sufficientemente diligente l’attività svolta (sul punto si tornerà nel prosieguo — §§ E.5 e seguenti — ma si anticipa sin da ora che ciò rafforza il dubbio di legittimità costituzionale) ma, nondimeno, rischiando che il gravame gli sia dichiarato inammissibile;

c) astenersi dal proporre una domanda giudiziale destinata a non essere esaminata nel merito.

E.4.4) Il diritto di azione e di difesa, nel suo primario e imprescindibile corollario del c.d. «diritto di accesso al giudice», non risulta pienamente tutelato, il che fa dubitare al Collegio che la disciplina in esame sia compatibile con gli articoli 24 e 113 della Costituzione

E.5) Contrasto con gli articoli 111 e 117, comma 1, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 6 CEDU

E.5.1) Va, a questo punto, dato atto che una parte della giurisprudenza amministrativa ha cercato di mitigare la «rigidità» di questa regola (invero, come visto al § E.2.1, essa nacque in via pretoria per ridurre la portata applicativa di una regola ancora più «rigida», che avrebbe preteso la notifica del ricorso a tutti i controinteressati) considerando ammissibile il ricorso, nonostante la mancata notifica ad almeno un controinteressato, principalmente in due modi:

reputando sufficiente che il ricorrente si sia in qualche modo attivato per ottenere i dati necessari a effettuare la notificazione, pur senza averla materialmente effettuata;

ritenendo possibile assolvere comunque l’onere avanzando nel ricorso un’istanza di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami, pur senza aver previamente proceduto a notificare per le vie ordinarie.



Entrambe queste due «vie», pur apprezzabili nell'intenzione di salvaguardare il diritto di azione, sembrano al Collegio, per un verso, non compatibili con il tenore letterale della legge processuale e, per altro verso, far sorgere ulteriori profili di illegittimità costituzionale.

E.5.2) Per quanto concerne la «prima via», più in particolare, si è diffuso «l'insegnamento giurisprudenziale secondo cui "l'ordinaria diligenza alla quale il notificante deve informare la sua condotta per vincere l'ignoranza nella quale versi circa la residenza, il domicilio o la dimora del notificando deve valutarsi in relazione a parametri di normalità e buona fede secondo la regola generale di cui all'art. 1147 c.c., cosicché, se occorre convenire che ciò non possa tradursi nel dovere di compiere ogni indagine che possa dimostrarsi in astratto idonea all'acquisizione delle notizie necessarie per eseguire la notifica, anche sopportando spese non lievi e attese di non breve durata è altrettanto evidente che non ciò lo esime dal compiere ricerca alcuna" (Cass. civ., Sez. I, 26 aprile 2021, n. 10983)» (così, ad esempio, Cons. Stato, Sez. VII, 8 settembre 2025, n. 7241).

Tuttavia, questo insegnamento giurisprudenziale finisce per risolversi in un'interpretazione correttivo-manipolativa dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm.: esso dispone che il ricorso «deve essere notificato» ad almeno un controinteressato, ma viene letto come se disponesse che il ricorrente «deve essersi diligentemente attivato per notificare» il ricorso ad almeno un controinteressato.

Trattasi di una lettura che non appare compatibile con il dato letterale della disposizione e, soprattutto, non compatibile con l'art. 111 della Costituzione nella parte in cui esige che il giusto processo sia «regolato dalla legge» e con l'art. 6 CEDU (che rappresenta «norma interposta» il cui mancato rispetto confligge con l'art. 117, comma 1, della Costituzione) che esige precisione, chiarezza e prevedibilità delle regole processuali: tenuto conto di tali parametri costituzionali, l'ammissibilità del ricorso non può dipendere da una valutazione discrezionale del Giudice (suscettibile, peraltro, di essere differente a fronte di situazioni uguali o simili) in ordine alla sufficienza della diligenza impiegata dal ricorrente nel tentativo di procurarsi i dati necessari all'effettuazione della notifica.

E.5.2.1) Né può soccorrere, a tal fine, l'istituto della rimessione in termini per errore scusabile di cui all'art. 37 cod. proc. amm.

Va difatti rammentato che «secondo la costante giurisprudenza in materia nel processo amministrativo la rimessione in termini per errore scusabile costituisce un istituto di carattere eccezionale in quanto deroga al principio fondamentale di perentorietà dei termini di impugnazione è, dunque, istituto di stretta interpretazione la cui operatività deve ritenersi limitata alle ipotesi in cui sussista effettivamente un impedimento oggettivo ovvero un errore scusabile in cui sia incorsa la parte processuale, determinato da fatti oggettivi, rappresentati — di regola — dall'oscurità del testo normativo, dalla sussistenza di contrasti giurisprudenziali o da erronee rassicurazioni fornite da soggetti pubblici istituzionalmente competenti all'applicazione della normativa violata, dal caso fortuito o dalla forza maggiore; infatti, un uso eccessivamente ampio della discrezionalità giudiziaria, che esso presuppone, lungi dal rafforzare l'effettività della tutela giurisdizionale, potrebbe comportare un grave *vulnus* del pari ordinato principio di parità delle parti relativamente al rispetto dei termini perentori stabiliti dalla legge processuale; non è, dunque, ravvisabile un errore scusabile in presenza di norme processuali che impongono un termine decadenziale in modo univoco e che non sono lambite da ragionevoli incertezze interpretative (*ex multis* Cons. Stato, sez. II, 5 febbraio 2024, n. 1182).

Va dunque dato seguito al costante orientamento giurisprudenziale secondo il quale la rimessione in termini per errore scusabile ex art. 37 c.p.a. ha natura eccezionale e richiede la sussistenza di oggettive incertezze normative o giurisprudenziali, ovvero di gravi impedimenti di fatto non imputabili alla parte; non può essere riconosciuta quando il quadro normativo sia chiaro, né quanto l'inosservanza del termine discenda da scelte organizzative o comportamenti imputabili alla parte stessa (*ex multis* per la natura eccezionale e la stretta interpretazione dell'istituto della rimessione in termini: Cons. Stato, sez. VII, 11 novembre 2025, n. 8824; sez. V, 5 novembre 2024, n. 8821; 29 dicembre 2023, n. 11312; 30 dicembre 2022, n. 11721; sez. IV, 8 novembre 2022, n. 9797; 7 novembre 2022, n. 9731; sez. V, 20 dicembre 2021, n. 8458; sez. II, 4 ottobre 2021, n. 6623; sez. VI, 23 agosto 2021, n. 5985; sez. III, 20 ottobre 2020, n. 6344; sez. V, 3 maggio 2019, n. 2864; sez. III, 25 gennaio 2018, n. 529; sez. V, 28 luglio 2015, n. 3710; sez. IV, 23 giugno 2015, n. 3162; principi confermati da ultimo da Cons. Stato, sez. V, 20 maggio 2026, n. 4071 e sez. VI, 1 aprile 2026, n. 2647)» (così Cons. Stato, Sez. V, 5 giugno 2026, n. 4576).

Tenuto conto di tali principi (ad avviso del Collegio pienamente condivisibili), la rimessione in termini per errore scusabile non può essere lo strumento ordinario per sanare la decadenza (oggettivamente sussistente) derivante dall'omessa notificazione, entro il termine perentorio, ad almeno uno dei controinteressati, perché ciò è incompatibile con il suo carattere eccezionale e perché fa comunque dipendere l'ammissibilità del ricorso da una valutazione discrezionale del Giudice, il che può accadere soltanto in presenza di specifiche e concrete situazioni straordinarie (alle quali non può essere ricondotta la necessità di notificare il ricorso ad almeno un controinteressato di cui non si conoscano i dati anagrafici e i recapiti).



E.5.3) Per quanto attiene alla «seconda via», una parte della giurisprudenza amministrativa ha elaborato un «orientamento secondo cui la notifica per pubblici proclami non è consentita solo per integrare il contraddittorio, in presenza di una notifica effettuata nelle forme ordinarie nei confronti di almeno uno dei controinteressati, ma va autorizzata, in presenza di comprovate difficoltà, anche in mancanza di una notifica ordinaria» poiché non vi sarebbe «ragione letterale o sistematica per seguire l'opposto indirizzo interpretativo, in forza del quale la previsione dell'art. 41, comma 2, del codice del processo amministrativo prevarrebbe incondizionatamente sulla disposizione di cui al comma 4, imponendo sempre almeno una notifica ad uno dei controinteressati, nelle forme ordinarie» (così, ad esempio, Cons. Stato, Sez. VII, 1° febbraio 2024, n. 1047).

L'orientamento in questione giunge a censurare la declaratoria di inammissibilità del ricorso in primo grado per omessa notifica ad almeno un controinteressato (con conseguente annullamento con rinvio — ex art. 105 cod. proc. amm. — della relativa sentenza), sull'assunto che la mancata evocazione in giudizio dei controinteressati, in tali casi, sarebbe «imputabile non già ad un errore dell'odierna appellante nel provocare il contraddittorio, attraverso la notifica della propria impugnazione ai sensi dell'art. 41, comma 2, c.p.a. ad almeno un controinteressato, ma al giudice adito, che non si è pronunciato sull'istanza di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami contenuta nel ricorso»: da ciò deriverebbe che «per effetto di tale omissione di pronuncia la non integrità del contraddittorio non può [...] essere posta a carico della parte, attraverso la dichiarazione di inammissibilità del ricorso, posto che quest'ultima ha invece inteso assolvere al suo onere ai sensi della disposizione di cui all'art. 41, comma 4, che necessit[a] di autorizzazione del giudice adito (Consiglio di Stato, sez. VII, sentenza n. 3657/2022)» (in termini Cons. Stato, Sez. VI, 30 agosto 2024, n. 7310).

E.5.3.1) Tale orientamento, innanzitutto, pone un problema di rispetto del principio di legalità in materia processuale.

Va premesso che, secondo consolidato diritto vigente e vivente, il termine per la notificazione dell'atto introduttivo del giudizio amministrativo, in quanto termine processuale, è soggetto alla regola della scissione degli effetti temporali per il mittente e per il destinatario: pacificamente il ricorrente deve aver avviato il procedimento notificatorio entro la scadenza del termine decadenziale, mentre nei confronti dell'amministrazione e/o dei controinteressati può perfezionarsi anche in un momento successivo.

Va altresì premesso, in quanto abbastanza pacifico, che la notifica per pubblici proclami si perfeziona per i destinatari quando l'amministrazione effettua le pubblicazioni ordinate dal Giudice.

Ciò posto, l'orientamento giurisprudenziale che reputa sufficiente l'istanza, avanzata nel ricorso, di autorizzazione alla notificazione per pubblici proclami sembra postulare (ancorché la questione, a quanto consta, non è mai stata affrontata *expressis verbis*) che, una volta autorizzata ed eseguita tale forma di notificazione, i suoi effetti per il ricorrente retroagiscano al tempo della notifica del ricorso: diversamente, non potrebbe sostenersi che il ricorrente abbia notificato entro il termine decadenziale ad almeno uno dei controinteressati (e si giungerebbe, anzi, ad un'*interpretatio abrogans* dell'art. 49, comma 1, cod. proc. amm. nella parte in cui non consente l'integrazione del contraddittorio se il ricorso non è stato proposto contro alcuno dei controinteressati).

Tale postulato risulta privo di una base legale sufficientemente chiara e precisa e, oltretutto, di assai dubbia sostenibilità, essendo ipotizzabili soluzioni diverse:

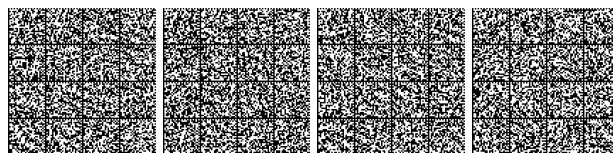
dato che l'istanza è rivolta al Giudice, chiaramente egli non può provvedere su di essa fintantoché il ricorso non sia (oltre che notificato, anche) depositato, sicché potrebbe ritenersi che gli effetti retroagiscano al tempo (non della notifica, ma) del deposito, che non necessariamente avviene entro il termine decadenziale di impugnazione (disponendo il ricorrente di trenta giorni per provvedervi: art. 45 cod. proc. amm.);

dato che il Giudice non è vincolato ad accogliere l'istanza, dovendo apprezzare la sussistenza dei relativi presupposti, potrebbe ritenersi che gli effetti retroagiscano al tempo (non della notifica o del deposito del ricorso, ma) dell'emissione del provvedimento autorizzatorio, che è assai improbabile (per quanto astrattamente non impossibile) avvenga entro il termine decadenziale;

considerato che l'autorizzazione alla notifica per pubblici proclami normalmente pone un adempimento a carico del ricorrente, preliminare alle pubblicazioni che l'amministrazione è tenuta ad effettuare, potrebbe ritenersi che gli effetti retroagiscano al tempo (non della notifica o del deposito del ricorso e nemmeno dell'emissione del provvedimento, ma) dell'effettuazione di detto preliminare adempimento.

Di tutte e quattro le illustrate soluzioni ipotizzabili, il Collegio reputa più aderente al dato letterale vigente l'ultima e che occorrerebbe un'espressa previsione di legge per far retroagire gli effetti (in favore del richiedente la notifica) ad un momento ancora antecedente.

E.5.3.2) In ogni caso (e fermo restando che quanto esposto al paragrafo precedente già sarebbe sufficiente a ritenere che vi sia un difetto di precisione e chiarezza nelle regole processuali costituzionalmente intollerabile), anche a



voler ipoteticamente ammettere che gli effetti della notificazione per pubblici proclami retroagiscano al tempo in cui il ricorrente ha notificato il ricorso all'amministrazione, residuerebbe un ulteriore problema, ossia che il Giudice non è incondizionatamente tenuto ad autorizzare la forma di notificazione in questione, dovendo apprezzare (con un certo margine di discrezionalità) che «la notificazione del ricorso nei modi ordinari sia particolarmente difficile per il numero delle persone da chiamare in giudizio» (art. 41, comma 4, cod. proc. amm.).

Oltretutto, l'orientamento che ammette la possibilità di evitare la decadenza tramite una richiesta di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami non lo fa incondizionatamente, ma soltanto qualora «il controinteressato sia difficilmente individuabile» (Cons. Stato, Sez. VII, 26 febbraio 2026, n. 1544), così ulteriormente incrementando la discrezionalità giudiziaria sull'ammissibilità del ricorso.

Il sistema potrebbe funzionare se, non essendo richiesto di notificare il ricorso ad almeno un controinteressato a pena di decadenza, il ricorrente potesse richiedere di essere autorizzato a procedere alla notifica per pubblici proclami e il Giudice, a fronte della ritenuta insussistenza dei relativi presupposti, potesse ordinare di integrare il contraddittorio per le vie ordinarie.

Il sistema, di contro, non appare sostenibile se il Giudice si trova di fronte all'alternativa di autorizzare la notificazione per pubblici proclami o «condannare» il ricorso all'inammissibilità; ciò salvo voler ipotizzare, ma risulta di praticabilità ancora più ardua, che la mera richiesta di autorizzazione per pubblici proclami – anche ove, successivamente, non accolta – impedisca comunque la decadenza e che gli effetti delle notificazioni per le vie ordinarie (disposte dal Giudice per integrare il contraddittorio nei confronti dei controinteressati) retroagiscano, per il ricorrente, al tempo della notifica del ricorso all'amministrazione: ancora una volta, però, si finirebbe per leggere il comma 2 dell'art. 41 come se dicesse che il ricorrente può o notificare il ricorso ad almeno uno dei controinteressati oppure richiedere di essere autorizzato (a prescindere che poi lo sia o meno) a chiamare in giudizio i controinteressati tramite notificazioni per pubblici proclami.

E.5.4) Se il diritto vigente di cui agli articoli 41, comma 2, e 49, comma 1, cod. proc. amm. fa sorgere seri dubbi di legittimità costituzionale, il diritto vivente formatosi su di essi li rafforza, avendo dato luogo a contrasti interpretativi (come ravvisato, ad esempio, da Tribunale amministrativo regionale Lazio, Sez. V-ter, ordinanza 26 giugno 2026, n. 11814) e a potenziali disparità di trattamento non compatibili con la certezza che (costituzionalmente) deve caratterizzare le regole processuali.

F) Sulla non utile praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata

F.1) Sulla base di quanto sin qui esposto, il Collegio non ritiene praticabile una lettura costituzionalmente orientata.

Va ribadito che il ricorrente pacificamente non ha notificato il ricorso a nessun controinteressato e che non è praticabile la «prima via» (indicata al § E.5.1) per ritenere tale onere altrimenti assolto, dato che non è stata compiuta la benché minima ricerca dei dati necessari per effettuarla (cfr. § B.2.1).

Sarebbe astrattamente praticabile la «seconda via» (parimenti indicata al § E.5.1), avendo il ricorrente (come detto) avanzato istanza di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami: concretamente, tuttavia, il Collegio (in adesione, peraltro, all'orientamento giurisprudenziale che risulta ancora essere maggioritario) non reputa compatibile con la *littera legis* sostenere che l'onere posto dall'art. 41, comma 2, cod. proc. amm. possa ritenersi assolto in tal modo.

F.2) D'altra parte, secondo la Corte costituzionale, «in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* — se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una diversa esegesi del dato normativo, essendo la “vivenza” di una norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali — ha alternativamente, comunque, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (sentenze n. 39 del 2018, n. 259 e n. 122 del 2017, n. 200 del 2016 e n. 11 del 2015)» (Corte costituzionale, 9 aprile 2019, n. 75, § 2.1. «Considerato in diritto»).

Peraltro, nel caso di specie, il diritto vivente non depone affatto nel senso che la richiesta di notificazione per pubblici proclami sia sufficiente ad evitare la decadenza, essendoci piuttosto un orientamento maggioritario che lo esclude e un orientamento minoritario che lo ammette (oltretutto, come già osservato, neppure incondizionatamente).

F.3) Questo Tribunale, in definitiva, ritiene che a legislazione vigente l'omessa notifica ad almeno un controinteressato sia causa di inammissibilità del ricorso ma che, per le ragioni diffusamente illustrate, ciò non sia costituzionalmente legittimo.

G) Conclusioni

Si solleva, perciò, questione di legittimità costituzionale nei termini esposti in dispositivo, con l'opportuno chiarimento che, nella prospettiva di questo Collegio rimettente, ove essa fosse ritenuta fondata, non inciderebbe in alcun modo sull'onere (posto, in prima battuta, in capo al ricorrente) di evocare in giudizi tutti i controinteressati, dato che tale



onere è espressamente sancito dall'art. 27 cod. proc. amm.; ciò che si ritiene costituzionalmente doveroso espungere dal sistema processuale è l'onere di evocarne almeno uno entro il termine decadenziale, a pena di inammissibilità e, di riflesso, l'impossibilità per il giudice di ordinare l'integrazione del contraddittorio qualora sia mancata la *vocatio in jus* dell'unico controinteressato o, in caso di pluralità di controinteressati, di nessuno di essi (al pari di quanto può e deve attualmente fare se, in caso di pluralità, ne sia stato chiamato soltanto uno o comunque non tutti).

Il presente giudizio è conseguentemente sospeso, nella fase cautelare in cui attualmente si trova, sino alla definizione dell'incidente di costituzionalità, con onere per la parte ricorrente di presentare — ex art. 80, comma 1, cod. proc. amm. — istanza di fissazione dell'udienza destinata all'ulteriore trattazione della domanda di tutela cautelare, entro il termine di novanta giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del relativo provvedimento della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater):

ritenutala rilevante e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm. (limitatamente alle parole «e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso») e dell'art. 49, comma 1, cod. proc. amm. (nella parte in cui non consente al presidente o al collegio di ordinare l'integrazione del contraddittorio quando il ricorso non è stato proposto nei confronti di alcuno dei controinteressati), per contrasto, nei sensi illustrati in motivazione, con gli articoli 3, 24, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU;

dispone l'immediata trasmissione degli atti di causa alla Corte costituzionale;

sospende il presente giudizio sino alla definizione dell'incidente di costituzionalità. La Segreteria provvederà a notificare la presente ordinanza alle parti del presente giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri, a comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e ad ogni ulteriore adempimento consequenziale.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 5 agosto 2026 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente;

Claudia Lattanzi, consigliere;

Vincenzo Rossi, referendario, estensore.

Il Presidente: STANIZZI

L'Estensore: ROSSI

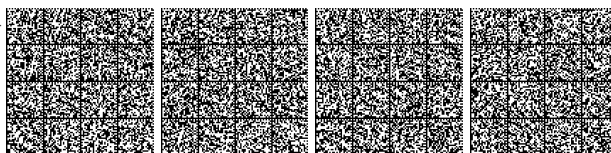
26C00208

N. 176

Ordinanza del 18 settembre 2026 del Tribunale di Avellino nel procedimento civile promosso da J. V. J.S. e altri e altri, tutti minorenni, rappresentati dai rispettivi genitori esercenti la responsabilità genitoriale contro Comune di Montoro

Cittadinanza – Acquisto – Acquisizione della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Modifiche alla legge n. 91 del 1992 – Preclusione all'acquisizione della cittadinanza italiana in base al criterio della discendenza per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza – Applicabilità della preclusione ai nati all'estero anche prima della data di entrata in vigore dell'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36.

– Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 3-bis, comma 1, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.



Il Giudice, dott.ssa Maria Iandiorio;

esaminato il ricorso proposto da J... V... J... S... B... J... S..., M... S... J... e G... M... J... C..., tutti minorenni, rappresentati dai rispettivi genitori esercenti la responsabilità genitoriale, avverso il rifiuto opposto dall'Ufficiale dello stato civile del Comune di Montoro alla trascrizione dei relativi atti di nascita;

esaminata l'istanza depositata dai ricorrenti ai sensi dell'art. 267 TFUE;

osserva quanto segue.

1. Oggetto del procedimento

I ricorrenti hanno proposto opposizione, ai sensi dell'art. 95 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, avverso il provvedimento del 1° settembre 2025 con il quale l'Ufficiale dello stato civile del Comune di Montoro ha rifiutato la trascrizione dei loro atti di nascita nei registri dello stato civile.

I minori sono nati in Brasile rispettivamente il 10 dicembre 2010, il 9 giugno 2013, il 7 luglio 2016 e il 4 gennaio 2025.

I rispettivi genitori figurano tra i soggetti il cui *status* di cittadini italiani *iure sanguinis* è stato accertato con sentenza n. 1357/2025 del Tribunale di Napoli, pubblicata il 10 febbraio 2025 e passata in giudicato. Con tale pronuncia è stata accertata la continuità della trasmissione della cittadinanza italiana dall'avo italiano ai relativi discendenti ed è stato ordinato all'amministrazione competente di procedere alle iscrizioni, trascrizioni e annotazioni conseguenti.

La richiesta di trascrizione degli atti di nascita dei minori è stata presentata al Comune di Montoro successivamente al 27 marzo 2025.

L'Ufficiale dello stato civile ha ritenuto applicabile l'art. 3-*bis* della legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2025, n. 74, rilevando che i minori, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza, non rientrerebbero in alcuna delle condizioni derogatorie previste dalla disposizione.

Ha quindi ritenuto che gli stessi debbano essere considerati come non aventi mai acquistato la cittadinanza italiana, ferma la possibilità di accedere, ricorrendone i presupposti, alla distinta fattispecie di acquisto per beneficio di legge mediante dichiarazione dei genitori.

I ricorrenti chiedono, in via principale, che sia dichiarata l'illegittimità del rifiuto e ordinata la trascrizione degli atti di nascita; in via subordinata, che sia sollevata questione di legittimità costituzionale della disciplina sopravvenuta.

Con successiva istanza hanno inoltre chiesto che venga disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE.

2. Rilevanza comune delle questioni

La definizione del procedimento dipende dall'applicazione dell'art. 3-*bis*, comma 1, della legge n. 91/1992.

La disposizione stabilisce, in deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della medesima legge e agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge n. 555/1912, che è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero, anche prima della sua entrata in vigore, ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo il ricorrere delle condizioni espressamente indicate.

Nel caso in esame i minori sono nati all'estero prima dell'entrata in vigore della disposizione, sono in possesso della cittadinanza brasiliana e, sulla base degli atti acquisiti, non risultano ricorrere le condizioni derogatorie previste dall'art. 3-*bis*.

La domanda di trascrizione è stata presentata successivamente al termine individuato dalla disciplina sopravvenuta quale condizione di salvezza per l'applicazione della disciplina previgente.

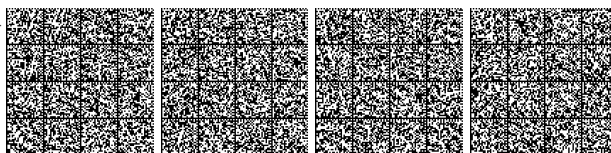
Non appare praticabile un'interpretazione conforme che, senza alterare il tenore testuale della norma, consenta di escluderne l'applicazione ai minori nati anteriormente alla sua entrata in vigore.

La disposizione è dunque direttamente applicabile nel giudizio principale. Ove ritenuta valida e compatibile con il diritto dell'Unione, essa comporterebbe il rigetto della domanda di trascrizione; ove, invece, venisse dichiarata costituzionalmente illegittima o dovesse essere disapplicata perché incompatibile con una norma dell'Unione dotata di efficacia diretta, la domanda dovrebbe essere riesaminata alla luce della disciplina previgente.

Le questioni di legittimità costituzionale e di interpretazione del diritto dell'Unione sono, pertanto, entrambe rilevanti.

3. Questione di legittimità costituzionale

3.1. Natura dello *status* di cittadino secondo il diritto vivente anteriore alla novella.



Secondo il consolidato orientamento della Corte di cassazione, la cittadinanza *iure sanguinis* costituisce uno *status* acquisito a titolo originario per effetto della nascita da cittadino italiano.

La cittadinanza così acquisita presenta caratteri di permanenza, imprescrittibilità e indisponibilità. Il successivo riconoscimento amministrativo o giudiziale non determina l'acquisto della cittadinanza, ma si limita ad accertare una situazione giuridica già esistente.

Il titolo di acquisto dello *status* non è, pertanto, costituito dalla trascrizione dell'atto di nascita, dal provvedimento amministrativo o dalla pronuncia giudiziale, bensì dalla filiazione da cittadino italiano, secondo la disciplina vigente al momento della nascita.

Ne consegue che, secondo il diritto vivente anteriore alla novella legislativa del 2025, i soggetti nati all'estero da cittadino italiano erano da considerarsi cittadini fin dalla nascita, indipendentemente dal momento in cui fosse richiesto l'accertamento formale del relativo *status*.

Nel caso in esame, lo *status* dei genitori è stato accertato giudizialmente con pronuncia avente natura dichiarativa. Per effetto di tale accertamento, essi devono essere considerati cittadini italiani fin dalla nascita e non soltanto dalla data della pronuncia.

I minori sono tutti nati in epoca antecedente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025. Secondo la legislazione allora vigente e la relativa interpretazione consolidata, la loro nascita da genitore avente lo *status* di cittadino italiano integrava il presupposto dell'acquisto originario della cittadinanza.

3.2. Effetto sostanziale della nuova disciplina.

La disciplina sopravvenuta qualifica l'art. 3-*bis* come disposizione volta a precludere *ex tunc* l'acquisto automatico della cittadinanza e non come ipotesi di perdita della cittadinanza già acquisita.

Tuttavia, alla luce della ricostruzione operata dal diritto vivente, la disposizione produce un effetto sostanzialmente diverso.

Se il soggetto era già cittadino sin dalla nascita secondo la disciplina vigente al momento in cui si è verificata la filiazione, la previsione secondo la quale egli deve essere considerato come non avere mai acquistato la cittadinanza incide retroattivamente su uno *status* già entrato nella sua sfera giuridica.

La disposizione non modifica soltanto, per il futuro, le condizioni per la trasmissione della cittadinanza, ma attribuisce retroattivamente una diversa conseguenza giuridica a fatti, quali la nascita e la filiazione, già interamente verificatisi sotto la vigenza della disciplina precedente.

L'effetto pratico dell'art. 3-*bis* appare dunque assimilabile, quanto ai soggetti già nati, a una revoca *ex tunc* o, comunque, a una perdita retroattiva dello *status civitatis*.

Tale conclusione non può essere esclusa dalla qualificazione formale prescelta dal legislatore, dovendosi valutare la sostanza degli effetti prodotti dalla norma sulle situazioni soggettive già perfezionate.

3.3. Contrasto con gli articoli 2 e 3 Cost.

La legge retroattiva, pur non essendo vietata in termini assoluti al di fuori della materia penale, incontra limiti derivanti dal principio di ragionevolezza, dalla tutela dell'affidamento legittimamente maturato e dall'esigenza di salvaguardare la certezza dei rapporti giuridici.

Nel caso in esame l'art. 3-*bis* interviene su situazioni soggettive che, secondo il quadro normativo e giurisprudenziale vigente al momento della nascita dei minori, risultavano già perfezionate.

I soggetti nati all'estero da cittadino italiano potevano confidare, sulla base di un diritto vivente consolidato, nella possibilità di ottenere in ogni tempo l'accertamento di uno *status* già acquisito alla nascita, senza che la mancata trascrizione dell'atto o la mancata tempestiva proposizione di una domanda potessero determinarne l'estinzione.

La novella del 2025 sovverte retroattivamente tale assetto e subordina la possibilità di conseguire la cittadinanza a condizioni e adempimenti non previsti al momento della nascita.

L'incidenza assume particolare intensità nei confronti dei minori, i quali non hanno alcuna autonomia rispetto alla scelta del luogo di nascita, alla cittadinanza dei genitori, alla tempestività delle iniziative amministrative e giudiziarie e agli adempimenti necessari per il riconoscimento formale dello *status*.

Il meccanismo introdotto dalla novella può inoltre determinare, all'interno del medesimo nucleo familiare, la coesistenza tra genitori riconosciuti cittadini italiani dalla nascita e figli che, pur nati anteriormente alla riforma, sono considerati come non aventi mai acquistato la cittadinanza e possono eventualmente conseguirla soltanto a titolo diverso e con effetti non coincidenti.

La disciplina appare pertanto suscettibile di tradursi in una regolazione irragionevolmente retroattiva di situazioni fondate sulla legge anteriore e di ledere l'affidamento formatosi sulla stabilità di uno *status* personale.



Sussiste, quindi, un dubbio non manifestamente infondato di contrasto con gli articoli 2 e 3 Cost. 3.4. Contrasto con l'art. 22 Cost.

L'art. 22 Cost. stabilisce che nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome.

Ferma ogni valutazione riservata alla Corte costituzionale sull'esatta estensione del parametro, appare quantomeno dubbia la compatibilità con tale disposizione di una disciplina che, pur formalmente qualificata come preclusione originaria all'acquisto, determini in concreto l'eliminazione retroattiva di uno *status* acquisito secondo la legge vigente al momento della nascita.

La questione non riguarda la discrezionalità del legislatore nel disciplinare per il futuro le condizioni di acquisto della cittadinanza, bensì la possibilità di incidere retroattivamente su uno *status* già sorto per legge, indipendentemente dalla volontà del titolare e in forza di una valutazione generale perseguita finalità proprie della politica statale in materia di cittadinanza.

Anche sotto tale profilo la questione non appare manifestamente infondata.

4. *Questione pregiudiziale di interpretazione del diritto dell'Unione europea*

4.1. Ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

La disciplina dell'acquisto e della perdita della cittadinanza nazionale rientra, in linea di principio, nella competenza degli Stati membri.

Tale competenza deve tuttavia essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione quando la disciplina nazionale sia idonea a incidere sullo *status* di cittadino dell'Unione e sui diritti a esso connessi.

La cittadinanza dell'Unione, prevista dagli articoli 9 TUE e 20 TFUE, presuppone il possesso della cittadinanza di uno Stato membro. Una misura nazionale che elimini retroattivamente la cittadinanza italiana incide, quindi, anche sull'esistenza dello *status* di cittadino dell'Unione.

Nel caso in esame non viene in discussione soltanto la facoltà dello Stato italiano di stabilire, per il futuro, nuove condizioni per l'acquisto della cittadinanza, ma la compatibilità con il diritto dell'Unione di una disciplina sopravvenuta che, per soggetti già nati, considera mai acquistato uno *status* che, secondo la legislazione e il diritto vivente vigenti al momento della nascita, derivava direttamente dalla filiazione.

4.2. Effetti sostanziali della qualificazione di «mancato acquisto».

La questione non può essere risolta sulla sola base della qualificazione formale della misura come «preclusione originaria all'acquisto».

Se lo *status* di cittadino italiano era sorto alla nascita per effetto della filiazione, la successiva previsione secondo la quale il soggetto deve essere considerato come non averlo mai acquistato produce effetti sostanzialmente equivalenti alla perdita retroattiva della cittadinanza nazionale e, conseguentemente, dello *status* di cittadino dell'Unione.

Diversamente opinando, l'applicazione delle garanzie derivanti dall'art. 20 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dipenderebbe dalla qualificazione terminologica adottata dal legislatore nazionale e dall'avvenuto riconoscimento formale dello *status*, anziché dalla situazione giuridica sostanziale disciplinata dall'ordinamento vigente al momento della nascita.

Il giudizio principale richiede pertanto di stabilire se i principi elaborati dalla Corte di giustizia in materia di perdita della cittadinanza dell'Unione trovino applicazione anche quando una legge nazionale sopravvenuta qualifichi retroattivamente come mancato acquisto originario una situazione che il precedente ordinamento nazionale considerava acquisitiva dello *status* fin dalla nascita.

4.3. Proporzionalità e assenza di valutazione individuale.

La Corte di giustizia ha affermato che l'esercizio della competenza nazionale in materia di cittadinanza deve rispettare il principio di proporzionalità quando comporta la perdita dello *status* di cittadino dell'Unione.

La disciplina nazionale in esame opera sulla base di categorie generali e automatiche. Essa non prevede un esame individuale delle conseguenze derivanti dall'esclusione retroattiva dalla cittadinanza italiana e da quella dell'Unione.

In particolare, non consente di valutare:

- la situazione personale e familiare dell'interessato;
- l'età e la condizione di minorenne;
- l'esistenza di legami effettivi con l'Italia o con altri Stati membri;
- le conseguenze concrete derivanti dalla perdita dello *status* di cittadino dell'Unione;
- la possibilità effettiva di conservare o recuperare la cittadinanza;



l'eventuale dipendenza dell'interessato da condotte, omissioni o ritardi imputabili ai genitori o alle amministrazioni competenti.

Anche qualora gli obiettivi perseguiti dal legislatore, quali il rafforzamento del legame effettivo con la Repubblica e il contenimento delle domande di riconoscimento, fossero ritenuti legittimi, resta dubbio che una misura automatica, retroattiva e priva di valutazione individuale sia necessaria e proporzionata rispetto a tali finalità.

4.4. Posizione dei minori.

La questione assume particolare rilievo nei confronti dei minori.

I ricorrenti non hanno determinato il luogo della propria nascita, la cittadinanza dei genitori, il momento in cui questi ultimi hanno richiesto l'accertamento del proprio *status* né la data in cui è stata domandata la trascrizione degli atti di nascita.

L'applicazione dell'art. 3-*bis* trasferisce pertanto sui minori le conseguenze delle scelte legislative sopravvenute e della tempestività delle iniziative assunte dai loro rappresentanti, sebbene essi non dispongano di autonoma capacità di autodeterminazione.

Vengono in rilievo, in tale prospettiva, l'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, relativo al rispetto della vita privata e familiare, e l'art. 24 della medesima Carta, che impone di attribuire considerazione preminente all'interesse superiore del minore.

La disciplina nazionale non prevede, tuttavia, alcuna specifica valutazione di tale interesse né differisce al raggiungimento della maggiore età la possibilità per il minore di assumere personalmente una decisione informata sulla conservazione o sull'acquisto dello *status*.

4.5. Necessità del rinvio.

La soluzione della questione eurounitaria è necessaria per la definizione del giudizio.

Non risulta possibile ricavare con sufficiente certezza dalla giurisprudenza esistente se le garanzie elaborate con riferimento alla perdita della cittadinanza nazionale e dell'Unione trovino applicazione anche a una disciplina che, mediante una qualificazione retroattiva, consideri come mai acquistato uno *status* che, secondo il diritto nazionale vigente al momento della nascita, era *sorto ipso iure*.

Il dubbio riguarda, in particolare, la compatibilità con gli articoli 9 TUE e 20 TFUE, letti alla luce degli artt. 7 e 24 della Carta, di una misura generale che produca tali effetti automaticamente, senza consentire una valutazione individuale di proporzionalità e senza attribuire specifico rilievo al superiore interesse del minore.

La questione eurounitaria è distinta, sebbene connessa, dalla questione di legittimità costituzionale.

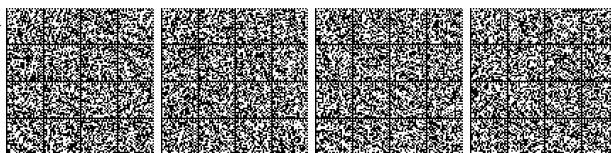
La prima riguarda l'interpretazione dei limiti imposti dal diritto dell'Unione all'esercizio della competenza nazionale in materia di cittadinanza quando esso incida sullo *status* di cittadino dell'Unione; la seconda riguarda la compatibilità della medesima disposizione nazionale con i principi costituzionali di ragionevolezza, tutela dell'affidamento e protezione dello *status civitatis*.

Ricorre pertanto una situazione di doppia pregiudizialità, nella quale la medesima disposizione nazionale solleva dubbi autonomi rispetto alla Costituzione e al diritto dell'Unione.

5. Quesito pregiudiziale

Alla Corte di giustizia dell'Unione europea deve essere sottoposto il seguente quesito:

«Se gli articoli 9 TUE e 20 TFUE, letti alla luce degli articoli 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei principi di proporzionalità, certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una disposizione nazionale, quale l'art. 3-*bis*, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2025, n. 74, la quale stabilisce che i soggetti nati all'estero anteriormente alla sua entrata in vigore e in possesso di altra cittadinanza siano considerati come non aventi mai acquistato la cittadinanza italiana, qualora, secondo la disciplina nazionale e il diritto vivente vigenti al momento della nascita, tale cittadinanza derivasse *ipso iure* dalla filiazione da cittadino italiano e il successivo riconoscimento amministrativo o giudiziale avesse natura meramente dichiarativa, ove tale effetto si produca automaticamente, senza un esame individuale delle conseguenze derivanti dalla perdita dello *status* di cittadino dell'Unione e, con riferimento ai minori, senza una specifica valutazione del loro superiore interesse e della circostanza che essi non dispongono di autonoma capacità di determinazione rispetto agli adempimenti necessari per il riconoscimento formale dello *status*».



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto l'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2025, n. 74, nella parte in cui si applica ai soggetti nati all'estero anteriormente alla sua entrata in vigore e dispone che essi siano considerati come non avere mai acquistato la cittadinanza italiana, in riferimento agli articoli 2, 3 e 22 della Costituzione;

Dispone, ai sensi dell'art. 267 TFUE, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea sulla questione interpretativa formulata al punto 5 della motivazione;

Sospende il presente procedimento sino alla definizione degli incidenti pregiudiziali;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Dispone che, a cura della cancelleria, copia della presente ordinanza, unitamente agli atti necessari alla comprensione dell'oggetto e dei fatti del procedimento principale, sia trasmessa alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea secondo le modalità previste per le domande di pronuncia pregiudiziale;

Manda la cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Avellino, 18 settembre 2026

Il Giudice: IANDIORIO

26C00209

N. 177

Ordinanza del 5 maggio 2026 del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto sul ricorso proposto da Lega per l'abolizione della caccia e altri contro Regione Veneto e altri

Caccia – Esercizio dell'attività venatoria – Termine di impugnazione dei calendari venatori di trenta giorni decorrenti dalla data della loro pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione – Previsione che, in caso di impugnazione del calendario venatorio, le associazioni venatorie riconosciute sono parti necessarie del giudizio.

- Legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), art. 18, comma 4.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO

SEZIONE QUARTA

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione Quarta) ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1391 del 2025, proposto dalle associazioni Lega per l'abolizione della caccia; Lega anti vivisezione; Lndc animal protection - Associazione di promozione sociale; Lega italiana protezione degli uccelli; Oipa Italia Odv, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutte rappresentate e difese dall'avvocato Claudio Linzola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



contro la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Londei, Bianca Peagno e Giacomo Quarneti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia, domiciliataria *ex lege* in Venezia, S. Marco n. 63;

nei confronti dell'Associazione dei migratoristi italiani - Annu del Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Fratta Pasini, Giovanni Vanti, Roberta Quintarelli, Andrea De Luca, Matteo Salvatore, con domicilio eletto presso lo studio Carlo Fratta Pasini in Verona, P.tta Chiavica n. 2; della Federazione italiana della caccia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alberto Maria Bruni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

dell'Unione Nazionale Enalcaccia, pesca e tiro; dell'Archi Caccia; della Confederazione delle Associazioni Venatorie Italiane; dell'Ente produttori selvaggina; dell'Associazione italiana della caccia, tutte in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, non costituite in giudizio;

e con l'intervento di *ad opponendum* Associazione nazionale libera caccia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv.to Alessandro Zocca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

della deliberazione della Giunta Regionale della Regione Veneto n. 649 dell'11 giugno 2025, pubblicata nel B.U.R. n. 74 dell'11 giugno 2025, parte seconda, avente ad oggetto la «Stagione venatoria 2025/2026. Approvazione del calendario venatorio regionale (art. 16, L.R. n. 50/93)»;

del parere del Comitato tecnico faunistico venatorio nazionale, incardinato presso il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, assunto al prot. n. 0214931 del 15 maggio 2025, allegato *sub A* alla d.G.R. n. 649 dell'11 giugno 2025.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto, del Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste e della Federazione italiana della caccia nonché dell'Associazione dei migratoristi italiani - Annu del Veneto;

Visto l'art. 79, comma 1°, del cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2026 il dott. Francesco Avino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con il ricorso introduttivo dell'odierno giudizio, notificato via p.e.c. e tramite raccomandata A/R l'11 luglio 2025 e poi depositato il 30 luglio 2025, le Associazioni ambientaliste in epigrafe hanno impugnato la deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 649 dell'11 giugno 2025, che ha approvato il calendario venatorio della Regione Veneto per la stagione di caccia 2025/2026, e il presupposto parere n. 0214931 del 15 maggio 2025 reso dal Comitato tecnico faunistico venatorio nazionale (di seguito C.T.F.V.N.), incardinato presso il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste.

2. Il ricorso, previa istanza cautelare, è stato affidato ai motivi così rubricati: «I) Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria; II) Violazione dell'articolo 21, comma 3, della legge n. 157/1992; III) Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione — eccesso di potere per difetto di istruttoria e della contraddittorietà — violazione del principio di precauzione anche in relazione all'articolo 1 della legge n. 157/1992 — difetto di motivazione; IV) Illegittimità per eccesso di potere per difetto di istruttoria — violazione del principio di precauzione anche in relazione all'articolo 1 della legge n. 157/1992 — difetto di motivazione; V) Violazione dell'articolo 7. 4 della Direttiva 2009/147/CE e dell'articolo 18, comma 1 bis, lett. b) della legge n. 157/92 — violazione del principio di precauzione e dell'articolo 9, comma 3, Costituzione — difetto di motivazione; VI) Violazione del principio di precauzione e dell'articolo 9, comma 3, Costituzione — difetto di motivazione — eccesso di potere per contraddizione interna all'atto; VII) Violazione del Regolamento UE 2021/57 sull'utilizzo di munizioni contenenti piombo — difetto di istruttoria e difetto di motivazione; VIII) Illegittimità per violazione dell'articolo 3 della legge 241/90 — difetto di istruttoria — violazione del principio di precauzione — violazione dell'articolo 9, Comma 3, Costituzione — Eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento di potere».



In estrema sintesi, secondo le Associazioni la regolamentazione veneta della caccia per l'annata venatoria 2025/2026, anzitutto, sarebbe affetta da diffusi profili di illegittimità per difetto di istruttoria. Difatti essa, al fine di superare le argomentazioni tecniche dell'I.S.P.R.A., richiamerebbe degli studi non validati scientificamente, e che dunque non sarebbero idonei a mettere in discussione le conclusioni dell'unico soggetto (appunto l'I.S.P.R.A.) cui la legge affiderebbe il compito di dettare le linee di indirizzo e i limiti entro i quali l'attività venatoria potrebbe essere svolta in guisa tale da non interferire irreversibilmente con le esigenze di conservazione e di migliore gestione della fauna selvatica.

Il secondo motivo censura la previsione del calendario che ha precluso la caccia in soli due valichi montani, in località «Monte Pizzoc» e «Passo Monte Croce Comelico», discostandosi dal parere dell'I.S.P.R.A. che, per ragioni di precauzione, aveva consigliato di estendere il regime di tutela a numerosi altri valichi della Regione Veneto già noti per il passaggio dei «migratori», sui quali la caccia è generalmente vietata ai sensi dell'art. 21, comma 3°, della legge n. 157/1992.

Il terzo motivo mette in discussione la scelta del calendario di introdurre delle giornate aggiuntive di caccia da appostamento agli uccelli migratori nei mesi di ottobre e novembre 2025, rilevando che lo stato di conservazione delle specie interessate e l'entità dei prelievi realizzati nelle precedenti stagioni venatorie non consentirebbero di autorizzarle, frapponendosi, altresì, una diffusa incertezza sulla attendibilità dei dati dei prelievi delle scorse stagioni.

Il quarto e sesto motivo contestano il carniere massimo cacciabile, giornaliero e stagionale, rispettivamente, di allodole e di moriglioni, evidenziando come i quantitativi consentiti dalla Regione sarebbero incompatibili con la necessità di conservazione di specie in costante e prolungato declino.

Invece il quinto motivo pone in discussione la scelta della Regione di limitare al 31 gennaio 2026 la chiusura della caccia di alcune specie migratorie — trattasi della canapiglia (*Mareca strepera*), del germano reale (*Anas platyrhynchos*), della gallinella d'acqua (*Gallinula chloropus*) e del Tordo sassello (*Turdus iliacus*) —, al posto di attenersi alle indicazioni dell'I.S.P.R.A. che, nel parere del 15 maggio 2025, aveva indicato la data ultimativa del 19 gennaio 2026 prendendo in considerazione i periodi di migrazione prenuziale contenuti nei così detti *Key Concepts* per l'Italia (nella più aggiornata versione del 2025 — c.d. «k.c.d. 2025»). Questi ultimi costituirebbero il punto di riferimento unionale, a livello tecnico-scientifico, al fine di garantire il rispetto dell'art. 7, comma 4°, della c.d. «Direttiva Uccelli» (2009/147/CE), sul divieto di caccia nei periodi di migrazione prenuziale.

Il settimo motivo censura il calendario venatorio nella parte in cui ha vietato l'utilizzo di munizioni contenenti piombo all'interno e in prossimità delle zone umide. Il richiamo, come fonte del detto divieto, della legge n. 136/2023, e in particolare dell'art. 11-ter, comma 1° ter, contenente la nozione di «zone umide», per le ricorrenti comporterebbe un'indebita restrizione applicativa del Regolamento UE 2021/57, sulla disciplina e il divieto di utilizzo del piombo contenuto nelle munizioni utilizzate all'interno o in prossimità di zone umide.

Infine, l'ottavo motivo contesta il parere del C.T.F.V.N. mettendone in discussione la funzione e il ruolo istituzionale, e così estendendo a tale atto i profili di illegittimità già dedotti in precedenza.

3. Si sono costituiti in giudizio la Regione del Veneto e il Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste, eccependo l'infondatezza in rito e nel merito dell'impugnativa, e concludendo per il rigetto sia della domanda cautelare, in assenza di *fumus* e di *periculum in mora*, e sia del ricorso introduttivo.

4. Con atto notificato e depositato il 29 agosto 2025 è intervenuta *ad opponendum* l'Associazione nazionale libera caccia, concludendo per il rigetto del ricorso e della domanda cautelare in quanto infondati.

L'Associazione venatoria ha documentato di aver notificato l'atto di intervento alla Regione Veneto e al Ministero, presso i rispettivi indirizzi istituzionali di posta elettronica certificata, oltretutto alla parte ricorrente nel domicilio digitale eletto presso il comune difensore, non depositando la prova dell'intervenuta notifica alle altre associazioni venatorie nazionali riconosciute ex art. 34 della legge n. 157/1992, notifica effettuata, per tutte, tramite raccomandata A/R nelle rispettive sedi.

5. In vista della camera di consiglio del 4 settembre 2025 si sono costituite in giudizio altre due associazioni venatorie, ossia l'Associazione dei migratoristi italiani e la Federazione italiana della caccia, entrambe eccependo l'infondatezza delle questioni sollevate con i motivi di ricorso, da ritenersi in parte anche inammissibili, e concludendo per il rigetto del gravame, ivi compresa l'istanza cautelare.

6. Con ordinanza cautelare n. 383 del 5 settembre 2025 il Tribunale ha accolto la domanda di sospensiva limitatamente alle censure di stretta emergenza cautelare contenute nei motivi di ricorso II (sul divieto di caccia in soli due valichi montani), IV (sui limiti massimi di prelievo della specie dell'allodola) e VI (sui limiti massimi di prelievo della specie del moriglione).



È stato, invece, rinviato alla sede di merito ogni più opportuno approfondimento in ordine alle rimanenti doglianze, e questo tenendo conto della non imminente chiusura stagionale e dei tempi assai ravvicinati di definizione del giudizio nel merito ai sensi dell'art. 18 della legge n. 157/1992.

All'uopo veniva infatti fissata, sin da subito, l'udienza pubblica del 27 novembre 2025, in data utile rispetto alla chiusura della stagione venatoria programmata per il 31 gennaio 2026, e in pari tempo il Collegio ha invitato la parte ricorrente a depositare in atti la prova dell'avvenuta notifica del ricorso nei confronti di tutte le parti necessarie del giudizio, secondo le previsioni dell'art. 18, comma 4°, della legge n. 157/1992, nel testo vigente *ratione temporis*, che, in caso di impugnazione del calendario venatorio, ha reso litisconsorti necessari tutte le associazioni venatorie riconosciute.

7. Indi la parte ricorrente, in data 12 settembre 2025, ha provveduto autonomamente a rinotificare il ricorso introduttivo a due associazioni venatorie riconosciute, ossia l'Ente produttori selvaggina e l'Associazione italiana della caccia — Italcaccia.

Per entrambe l'originaria notificazione del ricorso introduttivo dell'11 luglio 2025, pur effettuata presso le sedi legali dei due Enti quali risultanti da visure camerali aggiornate — ossia a Roma, rispettivamente in corso Vittorio Emanuele II n. 87 e in piazzale Clodio n. 1 —, non era andata a buon fine, con la dicitura (nella cartolina di ricevimento) dell'irreperibilità del destinatario.

8. Con ordinanza n. 3692 del 10 ottobre 2025 il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello cautelare promosso, nelle more, dalla Federcaccia, non ritenendolo assistito dal prospettato *periculum in mora*, avente natura economica, e risultando già fissata l'udienza pubblica dinanzi al T.A.R. in tempi ravvicinati (s'è detto, il 27 novembre 2025), circostanza che è stata ritenuta di per sé già soddisfacente delle esigenze cautelari così come prospettate dall'appellante.

9. Nell'approssimarsi dell'udienza di trattazione sono state depositate le memorie conclusive e di replica di cui all'art. 73 del cod. proc. amm., con le quali le parti hanno preso posizione sulle singole questioni insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

10. Con ordinanza collegiale n. 2281 del 4 dicembre 2025, emessa all'esito dell'udienza pubblica del 27 novembre 2025, il Tribunale ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti dell'associazione venatoria «Ente produttori selvaggina» (di seguito «E.P.S.»), rinviando la trattazione della controversia alla prima udienza pubblica utile del 12 febbraio 2026.

Introitata la causa per la decisione è infatti emerso che la notifica del ricorso introduttivo del giudizio, tanto quella dell'11 luglio 2025 quanto la seguente del 12 settembre 2025, effettuate entrambe a mezzo posta raccomandata A/R presso la sede legale dell'E.P.S., non si erano perfezionate per l'irreperibilità del destinatario.

Viceversa, la notificazione del ricorso introduttivo all'Associazione italiana della caccia — Italcaccia è andata a buon fine il 18 settembre 2025, come emerge dalla relativa cartolina di ricevimento versata agli atti del giudizio, essendo stata inoltrata presso un diverso indirizzo di Colleferro (RM), corso Filippo Turati n. 88, ove è stata consegnata al suo destinatario.

Ai sensi dell'art. 49 del cod. proc. amm. il Tribunale ha dunque ordinato alla parte ricorrente di provvedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti dell'Ente produttori selvaggina entro il termine perentorio dell'11 dicembre 2025.

11. Le Associazioni ricorrenti hanno provveduto all'incombente istruttorio notificando il ricorso all'E.P.S. in data 5 dicembre 2025, e procedendovi sia a mezzo posta raccomandata A/R, nuovamente presso la sede legale dell'Ente emergente dalla visura camerale (oltretutto inviandone copia presso la vicina sede della Confederazione

Generale dell'Agricoltura Italiana - Confagricoltura), e sia mediante p.e.c., ad un indirizzo dell'Associazione non estratto da registri pubblici ma reperito nel sito internet dell'Ente e altresì al legale rappresentante dell'Ente.

Dall'esame delle cartoline di ricevimento emerge che le notifiche via raccomandata A/R si sono perfezionate il 16 dicembre 2025:

la notifica all'E.P.S. presso la sede associativa di corso Vittorio Emanuele II n. 87, in Roma, risulta ritirata da «persona incaricata di ricevere le notificazioni» — «persona vincolata da rapporto di lavoro continuativo e tenuta alla distribuzione della posta al destinatario», con un timbro che parrebbe però riconducibile alla Confagricoltura;

la notifica all'E.P.S. presso la sede della Confagricoltura di corso Vittorio Emanuele II n. 101, in Roma, risulta anch'essa consegnata a persona incaricata e tenuta alla distribuzione della posta al destinatario.



12. Nelle more della trattazione della controversia le associazioni ricorrenti hanno avanzato una nuova richiesta cautelare, sia presidenziale inaudita altera parte che collegiale, instando per la sospensione:

i) degli effetti del punto 2, lett. g), n. 6), del calendario venatorio, in relazione alla protrazione della caccia, sino al 31 gennaio 2026, delle tre specie di uccelli acquatici della Canapiglia (*Mareca strepera*), del Germano reale (*Anas platyrhynchos*) e della Gallinella d'acqua (*Gallinula chloropus*);

ii) degli effetti del punto 2, lett. h), n. 2), del calendario venatorio, in relazione alla protrazione della caccia, sino al 31 gennaio 2026, della specie del Tordo sassello. Secondo la prospettazione delle ricorrenti, il differimento dell'udienza di merito al 12 febbraio 2026 faceva venire meno la giustificazione fattuale del rigetto dell'originaria istanza cautelare. Per effetto del differimento dell'udienza di merito era, cioè, riemersa l'esigenza cautelare prospettata in relazione alle specie di volatili poco sopra citate, atteso che la decisione nel merito del ricorso sarebbe comunque intervenuta dopo il 31 gennaio 2026, ossia a stagione venatoria ormai conclusa.

12.1. Le ricorrenti hanno notificato l'istanza cautelare alla Regione, al Ministero e alle tre Associazioni Venatorie già costituite in giudizio — ossia Federcaccia; Associazione nazionale libera caccia; Associazione migratoristi italiani del Veneto — presso il domicilio digitale dichiarato in atti, provvedendo alla notifica via posta raccomandata A/R alle parti non costituite, e nello specifico:

all'Unione Enal Caccia Pesca e Tiro, presso la sede di Roma, piazza La Spezia n. 35, ove è stata ricevuta dal portiere dello stabile in data 5 gennaio 2026, con spedizione della comunicazione di avvenuta notifica mediante raccomandata in pari data;

all'Archi Caccia, presso la sede di Roma, via Nino Franchelucci n. 65, ove è stata ricevuta da persona incaricata di ricevere le notificazioni in data 7 gennaio 2026;

all'Annu Migratoristi nazionale, presso la sede di Bergamo, via Baschenis n. 11/C, ove in data 5 gennaio 2026 non è stato rinvenuto il destinatario per temporanea assenza e si è data comunicazione dell'avvenuto deposito del plico presso la casa comunale, con spedizione della relativa raccomandata A/R;

all'E.P.S., presso la sede istituzionale di corso Vittorio Emanuele II n. 87, in Roma, e nuovamente anche presso la sede della Confagricoltura sempre in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 101: in questo caso, da entrambe le cartoline di ricevimento emerge la consegna del plico raccomandato senza indicazioni in merito alla persona che lo ha ricevuto e ritirato e con l'apposizione di un timbro della Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana;

all'Associazione italiana della Caccia — Italcaccia, presso la sede di Colleferro (RM), corso Filippo Turati n. 88, ove il 9 gennaio 2026 risulta consegnata a persona a servizio del destinatario, con spedizione della comunicazione di avvenuta notifica mediante raccomandata di pari data.

12.2. Con decreto presidenziale n. 651 del 30 dicembre 2025 la domanda di sospensiva è stata accolta ritenendo di mantenere la *res adhuc* integra sino alla trattazione dell'istanza cautelare, nei modi ordinari, alla prima camera di consiglio utile fissata per il 29 gennaio 2026.

12.3. La Federazione italiana della caccia ha quindi presentato un'istanza di anticipazione della camera di consiglio del 29 gennaio 2026 al fine di decidere la domanda cautelare in sede collegiale, anteriormente alla chiusura della stagione di caccia programmata per il 31 gennaio 2026.

12.4. Con decreto presidenziale n. 140 del 31 dicembre 2025 il Tribunale, qualificando l'istanza della Federcaccia alla stregua di una domanda di dimidiazione dei termini processuali ordinari, l'ha accolta fissando l'udienza camerale del 15 gennaio 2026.

12.5. Le parti hanno depositato memorie in vista della detta udienza e in particolare la difesa dell'Associazione dei migratoristi italiani e la Federcaccia hanno eccepito l'improcedibilità del ricorso per la mancata integrazione del contraddittorio nel termine fissato dal Tribunale con l'ordinanza collegiale n. 2281/2025.

Dalla documentazione prodotta dalla parte ricorrente in data 16 dicembre 2025 risulta, infatti, che la notifica all'associazione venatoria E.P.S. ha riguardato il solo ricorso introduttivo, in mancanza di ulteriori indicazioni sulla finalità della detta notifica, volta cioè ad integrare il contraddittorio, e soprattutto in assenza di specificazioni sullo stato in cui versava il processo. Non veniva, cioè, rappresentato che vi era già un'udienza fissata per la discussione del merito al 12 febbraio 2026.

Secondo le Associazioni Venatorie tale modalità di integrazione del contraddittorio non sarebbe dunque idonea a garantire il raggiungimento dello scopo di permettere, alla parte avvisata, una partecipazione consapevole al giudizio in corso, e così di esercitare i propri diritti di difesa.

Per l'effetto, le due Associazioni venatorie si sono opposte all'accoglimento della cautelare eccependo, in rito, che il presente giudizio sarebbe stato destinato ad essere definito con una pronuncia di improcedibilità ai sensi dell'art. 35 del cod. proc. amm. per carente integrazione del contraddittorio.



12.6. Con ordinanza n. 79 del 16 gennaio 2026 il Tribunale ha accolto la domanda di sospensiva confermando la misura monocratica.

Questo sul doppio assunto per cui, da un lato, l'eccezione di improcedibilità avrebbe dovuto essere esaminata nella sede di merito, non potendosi astrattamente escludere la costituzione della E.P.S. in un momento successivo.

Dall'altro lato, il Collegio ha condiviso il rilievo di carenza di motivazione della previsione regionale della chiusura della caccia delle quattro specie in considerazione al 31 gennaio 2026.

Tale limite temporale non è apparso sorretto da una motivazione atta a dimostrare, a livello scientifico, che a differenza di quanto previsto dalla versione più aggiornata dei k.c.d. 2025, la migrazione prenuziale delle specie in considerazione prenda avvio solo al termine della terza decade di gennaio, e che dunque non vi fosse sovrapposizione tra la stagione della caccia e il periodo della migrazione stessa.

Il Tribunale ha fatto dunque applicazione dell'art. 18, comma 1°-bis, della legge n. 157/1992, che in attuazione della normativa euro-unitaria (l'art. 7 della c.d. «Direttiva Uccelli»), vieta l'esercizio venatorio durante la c.d. migrazione prenuziale, nonché dei principi di tutela ambientale, di precauzione e di completezza istruttoria e motivazionale del provvedimento amministrativo, che nella materia assumono speciale rilievo.

12.7. Successivamente il Consiglio di Stato, con decreto n. 246 del 21 gennaio 2026, ha respinto la richiesta di tutela cautelare monocratica nel frattempo avanzata dall'Associazione dei migratoristi italiani e Annu del Veneto, mettendo in evidenza come la sostanza delle doglianze fosse, per la maggior parte, di tenore processuale (problemi ripetuti di notifica per irreperibilità del destinatario, rinvio al merito dell'eventuale improcedibilità per mancata integrazione del contraddittorio, eventuale estinzione della fase cautelare, condotta processuale), fosse da esaminare in fase collegiale, non essendo esse comunque in grado di sovvertire le valutazioni svolte dal T.A.R. in base al principio di precauzione.

13. All'udienza pubblica del 12 febbraio 2026 la causa, dopo la discussione dei legali delle parti, è stata trattenuta in decisione.

14. Il Tribunale osserva quanto segue.

Ai sensi dell'art. 18, comma 4°, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, contenente «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio», nella versione attualmente vigente e applicabile al caso in esame:

«In caso di impugnazione del calendario venatorio, le associazioni venatorie riconosciute sono parti necessarie del giudizio».

Il successivo art. 34, rubricato «Associazioni venatorie», dispone al comma 5° che:

«Si considerano riconosciute agli effetti della presente legge la Federazione italiana della caccia e le associazioni venatorie nazionali (Associazione migratoristi italiani, Associazione nazionale libera caccia, ARCI-Caccia, Unione nazionale Enalcaccia pesca e tiro, Ente produttori selvaggina, Associazione italiana della caccia - Italcaccia) già riconosciute ed operanti ai sensi dell'articolo 86 del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia, approvato con regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016, come sostituito dall'articolo 35 della legge 2 agosto 1967, n. 799».

L'Ente produttori selvaggina è dunque una delle associazioni venatorie nazionali cui il ricorso avverso il calendario venatorio avrebbe dovuto essere notificato ai fini della corretta instaurazione del giudizio sotto l'aspetto dell'integrità del contraddittorio.

Le ricorrenti, a seguito dell'ordinanza di questo T.A.R. n. 2281/2025, hanno sì evocato in giudizio l'E.P.S., (ri) notificandogli il ricorso introduttivo, ma ciò è avvenuto senza ulteriori indicazioni relativamente al fatto che si trattasse di una notificazione disposta in pendenza del giudizio, che essa veniva effettuata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 49 del cod. proc. amm., e che vi era un'udienza già fissata per il 12 febbraio 2026.

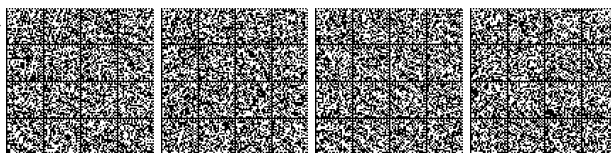
Difatti la (ri)notifica del (solo) atto introduttivo del giudizio non è stata anche solo accompagnata dalla trasmissione dell'ordinanza collegiale poco sopra citata, che disponendo l'integrazione del contraddittorio aveva pure fissato la nuova data dell'udienza di trattazione.

E l'E.P.S. non si è costituito entro i termini fissati dall'art. 73 del cod. proc. amm. o al più tardi in udienza.

La (ri)notifica dell'atto introduttivo del giudizio non ha dunque raggiunto lo scopo di consentire all'E.P.S. di difendersi costituendosi in giudizio per l'udienza stabilita.

Con riferimento alla corretta integrazione del contraddittorio la Corte di Cassazione ha chiarito che:

«L'art. 331 del codice di procedura civile, non disciplina la forma dell'atto d'integrazione del contraddittorio. Ciò che conta, pertanto, ai fini della validità di esso, è la sua idoneità al raggiungimento dello scopo di porre il destinatario al corrente dei termini dell'impugnazione e di difendersi costituendosi in giudizio per l'udienza stabilita: il che



sicuramente è consentito dalla notifica di copia dell'atto d'impugnazione accompagnata dal provvedimento del giudice che dispone l'integrazione del contraddittorio nei confronti del destinatario e fissa la nuova udienza» (in questo senso, Cass., sentenza n. 13233/2011).

E il Consiglio di Stato, riprendendo le conclusioni della Cassazione appena citata, ha ulteriormente precisato quanto segue:

«La norma evocata, ossia l'art. 49 del codice del processo amministrativo (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»), intitolato «Integrazione del contraddittorio», recita:

«Quando il ricorso sia stato proposto solo contro taluno dei controinteressati, il presidente o il collegio ordina l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri.

L'integrazione del contraddittorio non è ordinata nel caso in cui il ricorso sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato; in tali casi il collegio provvede con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'articolo 74.

Il giudice, nell'ordinare l'integrazione del contraddittorio, fissa il relativo termine, indicando le parti cui il ricorso deve essere notificato. Può autorizzare, se ne ricorrono i presupposti, la notificazione per pubblici proclami prescrivendone le modalità. Se l'atto di integrazione del contraddittorio non è tempestivamente notificato e depositato, il giudice provvede ai sensi dell'articolo 35.

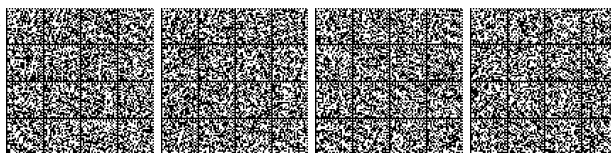
I soggetti nei cui confronti è integrato il contraddittorio ai sensi del comma 1 non sono pregiudicati dagli atti processuali anteriormente compiuti».

La norma *de qua*, collocandosi in un solco interpretativo maggiormente vagliato dalla giurisprudenza civile, risolve sicuramente il tema dell'oggetto della notifica in sede d'integrazione del contraddittorio, prevedendo che questo sia il ricorso stesso (mentre nella disciplina del codice processuale civile, l'art. 331 non disciplina la forma dell'atto, al contrario dell'art. 371 bis, dove invece si parla espressamente di «ricorso notificato»). Nulla dice, invece, in relazione agli ulteriori contenuti dell'atto stesso (mentre sempre l'art. 371 bis c.p.c. evidenzia come questo debba contenere l'intestazione «atto di integrazione del contraddittorio»).

Tuttavia, la funzione dell'atto porta a escludere che l'integrazione del contraddittorio sia possibile con la mera notifica dell'atto introduttivo di giudizio, in quanto la sua *ratio* è quella di permettere alla parte avvisata una partecipazione consapevole al giudizio in corso, mirando a far conoscere non solo la domanda proposta, ma anche lo stato raggiunto dal processo. Infatti, lo scopo dell'atto d'integrazione, il cui raggiungimento può considerarsi sufficiente ai fini della sua validità, è quello «di porre il destinatario al corrente dei termini dell'impugnazione e di difendersi costituendosi per l'udienza stabilita» (Cassazione civile, sez. I, 16 giugno 2011, n. 13233).

Pertanto, se l'art. 49 c.p.a. non disciplina la forma dell'atto d'integrazione del contraddittorio, se non prevedendo che debba essere notificato il ricorso, ciò non esclude la necessità che la controparte sia resa edotta della ragione della notifica e della data di rinvio per la trattazione. Ciò che consente l'art. 49 (in aderenza con quanto disciplinato dal c.p.c.) è che la parte possa conseguire lo scopo auspicato con una pluralità di modi (dove ovviamente la più semplice ed efficace è la contestuale notifica del provvedimento del giudice che dispone l'integrazione del contraddittorio nei confronti del destinatario e fissa la nuova udienza). Insomma, notificato il ricorso, la libertà delle forme procedurali rimane integra, purché il ricorrente porti a conoscenza la sua controparte degli elementi ulteriori e necessari della natura della sua comunicazione (quale integrazione del contraddittorio e non ricorso introduttivo del giudizio) e della data dell'udienza di rinvio.

La ragione della necessaria conoscenza in capo al destinatario della circostanza che si tratti di atto d'integrazione del contraddittorio deriva dalla struttura del processo amministrativo. In mancanza di una indicazione in tal senso, la parte, ritenendo che si tratti dell'atto introduttivo del giudizio, ben potrebbe attendere il termine minimo per il deposito del ricorso notificato, e così perdere l'occasione di partecipare all'udienza, fissata magari in data più prossima; oppure evitare di costituirsi, contando sul fatto che il ricorso sia tardivo in rapporto agli atti impugnati, senza poter sapere che è invece tempestivo in relazione alla notifica nella fase introduttiva; e così via. In ogni caso, la mera notifica del ricorso, senza indicazione che si tratti di atto d'integrazione del contraddittorio e senza avviso sulla data della fissazione dell'udienza da parte del giudice, non permette un'effettiva partecipazione allo svolgimento del processo (e l'eventuale decisione, emessa in tali circostanze, esporrebbe la sentenza al vizio revocatorio; *ex multis* Consiglio di Stato, sez. VI, 1º marzo 2005 n. 811 sulla rilevanza delle gravi carenze procedurali-processuali che abbiano determinato l'effetto di compromettere l'esercizio compiuto del diritto di difesa).



Nel caso in specie, la mera notifica dell'atto di appello, introduttivo del giudizio in secondo grado, non ha posto il destinatario, ossia la ASL Torino 4, nelle condizioni di conoscere effettivamente che si trattava di integrazione del contraddittorio (ben potendo quindi ritenere che l'atto ricevuto fosse quello iniziale e quindi contare sull'irricevibilità dell'appello) e che fosse era stata già fissata dal giudice l'udienza per la trattazione del merito.

Non si è quindi realizzata la funzione tipica dell'atto richiesto, che va quindi considerato invalido.

2. Sulla scorta di quanto evidenziato, non essendo stato correttamente integrato il contraddittorio, deve osservarsi la disposizione di cui al comma 3 del citato art. 49 e, in ossequio a quanto disposto dall'art. 35 del codice del processo amministrativo, il giudizio d'appello va dichiarato improcedibile» (in questi termini *cf.* C.d.S., sentenza n. 3082 del 4 giugno 2013. Nello stesso senso vedasi, in tempi più recenti, T.A.R. Lazio, n. 13449/2023).

Il Collegio condivide tali conclusioni, che essendo espressione di principi generali trovano applicazione anche nel caso in esame, tanto più per il fatto che l'E.P.S., cui è stato notificato il solo ricorso, non era munita di un legale, non aveva accesso, senza costituzione, al fascicolo di causa, e non essendosi costituita non ha comunque sanato l'invalidità della notificazione.

Ne discende che il contraddittorio non è stato correttamente integrato entro il termine perentorio fissato dal Tribunale ai sensi dell'art. 49 del cod. proc. amm., con le conseguenze di cui all'art. 35, comma 1°, lett. c), del cod. proc. amm., per cui:

«1. Il giudice dichiara, anche d'ufficio, il ricorso:

(*Omissis*)

c) improcedibile quando nel corso del giudizio sopravviene il difetto di interesse delle parti alla decisione, o non sia stato integrato il contraddittorio nel termine assegnato, ovvero sopravvengono altre ragioni ostative ad una pronuncia sul merito».

15. Tuttavia, ad avviso del Collegio, sussistono i presupposti per dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4°, della legge n. 157/1992, nella parte in cui rende litisconsorti necessari le associazioni venatorie riconosciute, in caso di impugnazione del calendario venatorio.

15.1. Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

15.1a. Con riguardo alla rilevanza della questione il Collegio osserva che nell'odierno giudizio le Associazioni ambientaliste in epigrafe hanno impugnato il calendario venatorio della Regione Veneto approvato con d.G.R. n. 649/2025.

Il menzionato art. 18, comma 4°, della legge n. 157/1992, della cui legittimità si dubita, trova dunque diretta applicazione al caso in esame, condizionando, come sopra osservato, l'esito in rito del giudizio, in riferimento ad una disposizione di legge che, così com'è formulata, non ammette altro significato che quello di ritenere quali parti necessarie del giudizio tutte le associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale, ivi compresa la E.P.S. che non è stata correttamente evocata nel termine perentorio assegnato.

Pertanto la rilevanza investe il cuore della questione di costituzionalità dell'art. 18, comma 4°, della legge n. 157/1992.

15.1b. È da precisare che ai sensi del medesimo art. 18, comma 4°, della legge n. 157/1992, nella versione *ratione temporis* vigente:

«Qualora la domanda cautelare sia accolta, fino alla pubblicazione della sentenza che definisce il merito, l'attività venatoria è consentita nei termini di cui ai commi 1 e 1-bis e riacquistano efficacia i limiti di prelievo e gli orari giornalieri fissati da ciascuna regione con l'ultimo calendario venatorio legittimamente applicato».

La questione di legittimità del calendario venatorio 2025/2026, approvato con l'impugnata d.G.R. n. 649/2025 e censurato sotto vari aspetti attinenti ai limiti di prelievo (temporali, spaziali e di carniere), non può dunque dirsi esaurita con la fine della corrente stagione di caccia, atteso il ruolo dell'ultimo calendario venatorio «legittimamente applicato», che per una sorta di continuità funzionale tra calendari venatori, costituisce il parametro operativo di quello dell'anno seguente, avuto generale riguardo ai detti limiti del prelievo che la legge prevede riacquistino efficacia nei giudizi sul calendario dell'anno successivo in caso di accoglimento delle domande cautelari ivi proposte.

15.2) Sulla non manifesta infondatezza della questione.



Il Tribunale ritiene, sotto diversi ma concorrenti aspetti, di sottoporre al vaglio della Corte Costituzionale l'art. 18, comma 4°, della legge n. 157/1992, nella parte in cui introduce *ex lege* un litisconsorzio necessario di tutte le associazioni venatorie riconosciute in caso di impugnazione del calendario venatorio regionale.

La norma, nella sua formulazione originaria, così disponeva:

«4. Le regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria». Successivamente il D.legge n. 104 del 10 agosto 2023, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, ha introdotto (con l'art. 11-*bis*, comma 1°, lettera *b*) la seguente modifica dell'art. 18, comma 4°:

«4. In caso di impugnazione del calendario venatorio, qualora sia proposta la domanda cautelare, si applica l'articolo 119, comma 3, del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

Infine l'art. 18, comma 4° è stato riscritto dalla legge di bilancio 2025 (legge 30 dicembre 2024, n. 207) nei seguenti termini:

«4. Il termine di impugnazione dei calendari venatori è di trenta giorni decorrenti dalla data della loro pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione. In caso di impugnazione del calendario venatorio, le associazioni venatorie riconosciute sono parti necessarie del giudizio. Qualora sia proposta la domanda cautelare, si applica l'articolo 119, comma 3, del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Qualora la domanda cautelare sia accolta, fino alla pubblicazione della sentenza che definisce il merito, l'attività venatoria è consentita nei termini di cui ai commi 1 e 1-*bis* e riacquistano efficacia i limiti di prelievo e gli orari giornalieri fissati da ciascuna regione con l'ultimo calendario venatorio legittimamente applicato».

Ebbene, il Collegio è consapevole del fatto che la disciplina del processo amministrativo, inclusa l'individuazione delle parti necessarie e la conformazione dei riti, rientra nell'ampia discrezionalità del Legislatore, sindacabile nei soli casi di manifesta irragionevolezza o di compressione sproporzionata dei diritti di azione e di difesa.

E va anche subito chiarito che non si intende porre in discussione in astratto la scelta legislativa di valorizzare la partecipazione necessaria, nel giudizio amministrativo caratterizzato dalla presenza dell'Amministrazione e di eventuali controinteressati, anche delle associazioni venatorie riconosciute, in tutti i casi ove siano impugnati i calendari venatori.

Il Legislatore ha così, evidentemente, voluto collettivizzare l'interesse dei cacciatori direttamente incisi dall'eventuale annullamento del calendario venatorio, riequilibrando il contraddittorio nei giudizi su atti generali contestati da associazioni ambientaliste esponenziali di interessi costituzionalmente protetti. E non spetta al Giudice sindacare l'opportunità di questa scelta.

Il dubbio di legittimità costituzionale non investe quindi la previsione in sé, bensì la sua applicazione ai casi concreti in relazione a giudizi contrassegnati:

da un termine di impugnativa ridotto rispetto a quello ordinario;

da un rito cautelare abbreviato, che in presenza del *fumus* e del *periculum in mora* prevede l'immediata fissazione dell'udienza di merito, così determinando una corsia preferenziale per la celere definizione della lite;

dalla qualificazione *ex lege* di una pluralità di associazioni di livello nazionale come parti necessarie di giudizi relativi ad atti aventi una dimensione locale.

Nel caso qui in esame la previsione di un siffatto litisconsorzio necessario *ex lege* ha prodotto effetti processuali opposti rispetto alle finalità acceleratorie perseguite dal Legislatore, determinando:

il differimento della trattazione dell'udienza di merito già celermente fissata all'esito dell'iniziale udienza cautelare;

l'introduzione di una fase di stallo processuale, a seguito del rilievo di invalidità della notifica del ricorso introduttivo che ha comportato la necessità di integrare il contraddittorio;

la necessità di intervenire mediante una tutela cautelare successiva, a fronte della sopravvenienza di un pregiudizio ambientale irreversibile che era stato scongiurato proprio in ragione dell'anticipazione dell'udienza di merito, poi vanificata dall'incompletezza del contraddittorio.

Questi effetti pongono un problema di compatibilità *in primis* con l'art. 3 della Cost. sotto il profilo della ragionevolezza.



Per un primo aspetto, la disciplina denunciata manifesta una tensione interna tra l'obiettivo di accelerazione del giudizio e l'appesantimento strutturale dello stesso, ingenerato dalla necessità della notifica del ricorso a tutte le associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale.

Aumentano così, esponenzialmente, il numero dei destinatari del ricorso introduttivo, gli oneri e i tempi tecnici della notifica — che come si dirà in seguito è complicata dalla mancata previsione, in capo alle associazioni venatorie, dell'obbligo di dotarsi di un indirizzo di posta elettronica certificata —, e lo stesso rischio di mancata integrazione del contraddittorio.

Da altra angolatura l'art. 18 slega la partecipazione processuale delle associazioni venatorie dall'effettiva dimensione dell'interesse inciso.

La norma prevede infatti che siano parti necessarie le associazioni venatorie riconosciute, che il successivo art. 34 individua in quelle a struttura nazionale, portatrici di interessi collettivi su scala statale.

Il calendario venatorio, invece, è un atto regionale, che disciplina assetti faunistici locali, differenziati per territori, specie cacciabili, periodi e contesti ambientali, incidendo su interessi territorialmente circoscritti.

La norma rivela dunque un assetto processuale di non immediata coerenza sistemica, emergendo una frizione tra l'interesse sostanziale (locale) inciso e i soggetti processuali necessari (nazionali), in mancanza di un imprescindibile nesso funzionale. Difatti la «parte necessaria» *ex lege* non è tale perché controinteressata in senso tecnico, atteso che le Associazioni Venatorie non vengono individuate dal calendario venatorio né sono titolari di un interesse uguale e contrario a quello «ambientale» perseguito dalle ricorrenti. Si tratta dunque di una scelta astratta del Legislatore.

La disciplina sospetta di incostituzionalità incide anche sull'art. 24 della Cost., e questo non già perché renda formalmente impossibile l'accesso al Giudice, ma in quanto, sul piano concreto, l'esercizio del diritto di azione risulta eccessivamente difficile in controversie caratterizzate da una stringente dimensione temporale.

Le Associazioni Venatorie non sono tenute per legge a dotarsi di una p.e.c. istituzionale risultante da pubblici elenchi. E dunque la notifica, come nel caso di specie (non solo del ricorso ma anche dell'atto di intervento *ad opponendum* proposto dalla sezione Regionale Veneto dell'Associazione nazionale libera caccia), ha richiesto le forme tradizionali, presso indirizzi collocati fuori Regione, comportando ricerche articolate, oneri aggiuntivi (in caso di irreperibilità del destinatario, di assenza dello stesso) e aumentando le incertezze (paradigmatica quella ingenerantesi in mancanza di una chiara indicazione del soggetto che ha ricevuto la seconda istanza cautelare notificata all'E.P.S. presso la sua sede legale) ovvero il rischio di vizi formali.

La previsione finisce dunque per incidere direttamente sull'effettività del diritto di difesa in giudizio e, dal punto di vista concreto e operativo, sull'accessibilità allo stesso, imponendo un onere processuale non proporzionato allo scopo né (per così dire) «neutralizzato» da strumenti di semplificazione, e che dunque finisce per gravare interamente sulla parte notificante (in particolare, nel caso in esame, sulle ricorrenti). Il Tribunale dubita della tenuta dell'art. 18 della legge n. 157/1992 anche in relazione all'art. 111 della Costituzione.

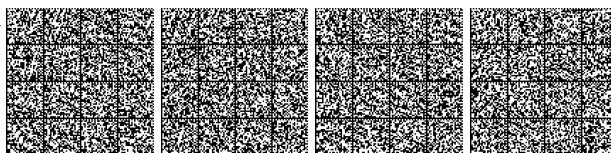
La previsione di numerose parti necessarie comporta infatti la moltiplicazione degli scritti difensivi e una dilatazione fisiologica dei tempi decisionali suscettibile di comprimere in via indiretta la funzione del rito abbreviato.

Inoltre, al cospetto di un'unica parte ricorrente il fronte resistente, già costituito dalla Regione e dal Comitato tecnico faunistico venatorio nazionale con le rispettive Avvocature, viene strutturalmente rafforzato per legge, così determinandosi un'asimmetria processuale meritevole di scrutinio, apparendo confliggente con il principio del giusto processo, venendo sbilanciate le posizioni e gli interessi in gioco e in definitiva alterata la parità delle parti.

Infine la disciplina introdotta dall'art. 18, comma 4° della legge n. 157/1992 impatta sullo stesso diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo.

La Corte di Cassazione ha qualificato il principio di effettività come regola-cardine dell'ordinamento costituzionale, volto ad assicurare il diritto ad un rimedio adeguato al soddisfacimento del bisogno di tutela della specifica situazione sostanziale di interesse giuridicamente tutelato (*cf.* Cass. 17 settembre 2013, n. 21255).

Tale principio costituisce anche un principio generale che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, ed è sancito dall'art. 13 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ed è stato poi ribadito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva costituisce dunque un limite all'autonomia procedurale degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'U.E., imponendo loro, pur in assenza di una disciplina U.E. specifica, di garantire comunque delle procedure giurisdizionali idonee ad assicurare una tutela effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'U.E., e quindi anche dei rimedi giurisdizionali tali da non rendere eccessivamente gravoso l'esercizio dei diritti attribuiti al singolo



da norme dell'Unione (sentenza del 9 novembre 1983, San Giorgio, causa 199/82, punto 14; sentenza del 20 settembre 2001 Couroge, causa C-453/99, punto 29; sentenza del 2.10.2003, causa 0147/01, Weber's Wine World e a., punto 103).

L'impugnativa del calendario venatorio regionale attiene all'applicazione della normativa di fonte euro-unitaria in materia di tutela della fauna selvatica e della biodiversità (la Direttiva 2009/147/CE, recepita dalla legge n. 157/1992), e la complessità processuale che si è sin qui descritta impatta sul controllo giurisdizionale richiesto dal diritto dell'U.E.

16. In conclusione, alla luce delle precedenti considerazioni il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4°, della legge n. 157 dell'11 febbraio 1992, nella parte in cui prevede che, in caso di impugnazione del calendario venatorio, le associazioni venatorie riconosciute sono parti necessarie del giudizio, per contrasto con gli articoli 3, 24, 111, della Costituzione, nonché con i principi dell'ordinamento dell'Unione Europea in materia di effettività della tutela giurisdizionale.

Si deve pertanto disporre la sospensione del presente giudizio e la rimessione della questione all'esame della Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la decisione sulle prospettate questioni di costituzionalità.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione Quarta) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4°, della legge n. 157 dell'11 febbraio 1992, nella parte in cui prevede che in caso di impugnazione del calendario venatorio le associazioni venatorie riconosciute sono parti necessarie del giudizio, per contrasto con gli articoli 3, 24, 111, della Costituzione nonché con i principi dell'ordinamento dell'Unione Europea in materia di effettività della tutela giurisdizionale, secondo quanto precisato in motivazione.

Sospende il giudizio in corso e dispone, a cura della Segreteria della Sezione, che gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte Costituzionale per la risoluzione della prospettata questione, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Ida Raiola, presidente;

Massimo Zampicinini, referendario;

Francesco Avino, Primo Referendario, estensore.

Il Presidente: RAIOLA

L'estensore: AVINO

26C00210

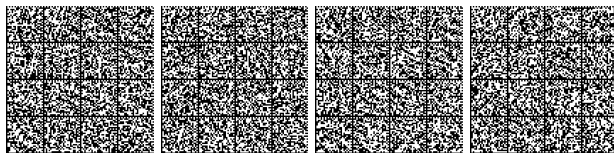
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-043) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

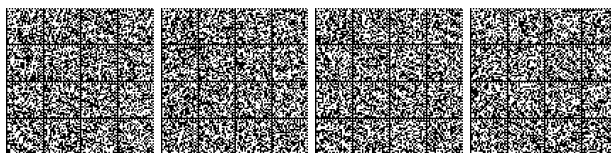
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

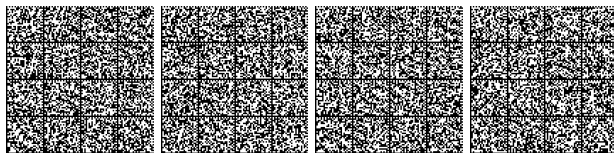
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale €	438,00
		- semestrale €	239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale €	68,00
		- semestrale €	43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale €	168,00
		- semestrale €	91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale €	65,00
		- semestrale €	40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale €	167,00
		- semestrale €	90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale €	819,00
		- semestrale €	431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale €	86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€	180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 8,00

