1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 44

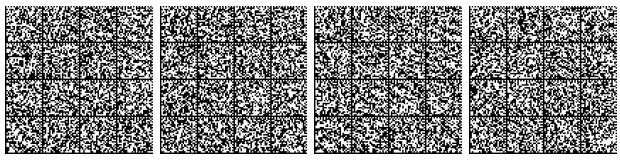
GAZZETTA UFFICIALE

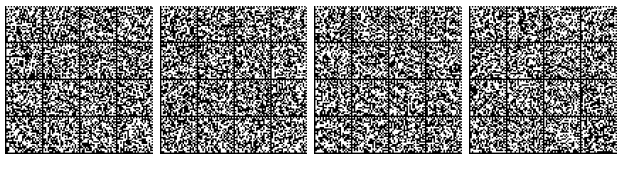
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 4 novembre 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





SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. **178.** Ordinanza 5 - 29 ottobre 2026

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile nei confronti del sen. Matteo Renzi per sue dichiarazioni, contenute nel libro "Il Mostro", asseritamente lesive dell'onore e della reputazione del magistrato C. F.V.B. - Deliberazione del Senato della Repubblica di insindacabilità delle suddette dichiarazioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Milano nei confronti del Senato della Repubblica - Lamentata mancanza di nesso funzionale tra le dichiarazioni contenute nel libro e l'esercizio della funzione parlamentare, nonché interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 30 luglio 2026, che approva la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*ter*, n. 12-A).

– Costituzione, art. 68, primo comma.. . . . . *Pag.* 1

N. **179.** Sentenza 21 settembre - 2 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Contributo di costruzione - Ambito di applicazione - Asserita estensione agli interventi di ampliamento di edifici residenziali unifamiliari entro il limite del 20% della volumetria esistente - Denunciata violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente del governo del territorio - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14, art. 5, comma 3, lettera *a)*.

– Costituzione, art. 117, terzo comma. . . . . *Pag.* 3

N. **180.** Sentenza 23 settembre - 2 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Possibilità, per i delitti di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-*bis* cod. pen.) e di traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* cod. pen.), di applicare la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato mediante l'inserimento nella lista dei casi di applicazione citazione diretta a giudizio (art. 550, comma 2, cod. proc. pen.) - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, eccesso di delega, e violazione del principio di finalità rieducativa della pena - Inammissibilità delle questioni.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Ambito di applicazione dell'istituto - Delitti di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-*bis* cod. pen.) e di traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* cod. pen.) - Esclusione - Denunciata irragionevolezza, eccesso di delega, e violazione del principio di finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

– Codice penale, art. 168-*bis*.

– Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 76. . . . . *Pag.* 10

N. **181.** Sentenza 10 giugno - 3 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati militari - Diffamazione militare - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva - Possibilità, per il giudice, di applicare in alternativa la pena pecuniaria, come previsto per il reato di diffamazione comune - Omessa previsione - Violazione del principio, anche convenzionale, della libertà di manifestazione del pensiero e dell'uniformità dell'ordinamento delle Forze armate a quello generale - illegittimità costituzionale.

Reati militari - Diffamazione militare - Trattamento sanzionatorio - Aggravante nel caso in cui l'offesa sia recata a un corpo militare, ovvero a un ente amministrativo o giudiziario militare - Disposizione strettamente connessa ad altre dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale.

– Codice penale militare di pace, art. 227, primo, secondo e terzo comma.

– Costituzione, artt. 21, 52 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 10. . . . . *Pag.* 22

N. **182.** Sentenza 22 settembre - 3 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disabilità - Introduzione, definizione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Istituzione di un registro nazionale per la ricognizione del fabbisogno territoriale aggregato dell'attività di assistenza - Individuazione dell'obiettivo di servizio in carico agli enti territoriali - Ripartizione delle quote del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata irragionevolezza, violazione dei principi di eguaglianza, anche territoriale, di autonomia, di buon andamento della pubblica amministrazione, di copertura delle spese, della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, della competenza legislativa residuale dell'assistenza sociale e del trasporto scolastico, dell'autonomia amministrativa dei comuni e delle province e dell'autonomia finanziaria della regione e degli enti locali - Inammissibilità delle questioni.

Disabilità - Introduzione, definizione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia- Romagna - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, dell'eguale trattamento su tutto il territorio nazionale, della competenza legislativa concorrente nelle materie dell'istruzione, tutela della salute e professioni, nonché in quelle di competenza legislativa residuale dell'assistenza sociale e del trasporto scolastico, dell'autonomia amministrativa dei comuni e delle province e dell'autonomia finanziaria della regione e degli enti locali - Non fondatezza delle questioni.

Disabilità - Introduzione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata irragionevolezza e violazione del principio di eguaglianza, quello di autonomia, del buon andamento della pubblica amministrazione, dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali nonché del principio di copertura delle spese, con effetti sui bilanci regionali - Non fondatezza delle questioni.

Disabilità - Introduzione, definizione e copertura finanziaria del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria della regione e degli enti locali - Non fondatezza della questione.

Disabilità - Individuazione dell'obiettivo di sevizio imposto agli enti locali, del riparto delle spese di finanziamento nonché del medesimo finanziamento relativi al livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione, nell'ipotesi che si imponga agli enti territoriali il concorso al finanziamento di tale obiettivo, della competenza legislativa concorrente nelle materie dell'istruzione, tutela della salute e professioni nonché in quelle di competenza legislativa residuale dell'assistenza sociale e del trasporto scolastico, dell'autonomia finanziaria e del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse - Non fondatezza della questione.

Disabilità - Introduzione, definizione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia- Romagna - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione nella fase di approvazione delle norme impugnate - Non fondatezza delle questioni.

Disabilità - Introduzione, definizione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia- Romagna - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione nella fase adi attuazione delle norme impugnate, dell'autonomia amministrativa dei comuni e delle province e dell'autonomia finanziaria della regione e degli enti locali - Non fondatezza della questione.

Disabilità - Definizione del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Coinvolgimento della conferenza unificata per la determinazione e la destinazione delle risorse necessarie a finanziare il LEP e l'obiettivo di servizio - Omessa previsione - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale parziale.

Disabilità - Introduzione del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Istituzione del registro nazionale del fabbisogno territoriale aggregato - Definizione dei criteri tecnici e delle modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo dei dati contenuti, nonché delle specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno stesso - Coinvolgimento della conferenza unificata - Omessa previsione - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale parziale.

Disabilità - Introduzione, definizione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia- Romagna - Lamentata violazione delle condizioni che possono consentire l'attribuzione di forme e condizioni speciali di autonomia - Inammissibilità della questione.

Disabilità - Introduzione, definizione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Forme di responsabilità dello Stato per l'inadempimento di obbligazioni nascenti - Omessa previsione - Ricorso della Regione Emilia- Romagna - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali - Inammissibilità delle questioni.

– Legge 30 dicembre 2025, n. 199, artt. 1, commi 706, 707, 708, 709 e 710, 711 e 3, comma 1, con annessa Tabella 2, Missione 14, Programma 14.1.
– Costituzione, artt. 2, 3, 5, 38, 81, 97, 114, 116, terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettera *m)*, terzo, quarto e sesto, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma; Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. . . . . *Pag.* 35

N. **183.** Sentenza 22 settembre - 3 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Calamità pubbliche - Norme della Regione siciliana - Eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026 e conseguente dichiarazione dello stato di emergenza - Interventi urgenti per far fronte ai danni causati - Erogazione di contributi e affidamento di contratti pubblici - Operatori economici - Requisiti - Regolare posizione contributiva, accertata mediante il documento unico di regolarità contributiva (DURC) - Deroga, fino al 31 dicembre 2026 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materie di tutela della concorrenza e previdenza sociale, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione siciliana, 30 gennaio 2026, n. 3, art. 1, comma 7.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *e)* e *o)*; statuto della Regione siciliana, artt. 14, lettera *g)* e 17, lettere *f)* e *h)*.. . . . . *Pag.* 57

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **22.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 ottobre 2026 (della Regione Toscana)

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, modificativo degli artt. 2, 4, 6, 7, 15 e 39 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario). . . . . *Pag.* 67

N. **23.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2026 (della Regione Campania)

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 – Applicazione della disciplina decorsi tre anni di operatività transitoria del fondo istituito in favore delle regioni a statuto ordinario, di cui all'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 68 del 2011 – Confluenza, a decorrere da tale data, delle risorse del citato fondo, nell'ambito dei fondi perequativi di cui all'art. 15 del medesimo decreto legislativo.

– Decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), art. 33. . . . . *Pag.* 80

N. **24.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 ottobre 2026 (della Regione Emilia-Romagna)

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 unifi-

cata 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 – 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, e, in particolare, nelle parti in cui modifica gli artt. 2, commi 1, 2, 3, 4 e 6, e 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario). . . . . *Pag.* 99

N. **178.** Ordinanza del Tribunale di Perugia del 22 settembre 2026

Sanzioni amministrative – Procedimento amministrativo – Mancato pagamento in misura ridotta – Presentazione del rapporto all'autorità competente – Emissione dell'ordinanza-ingiunzione – Denunciata omessa previsione di un termine per la presentazione, da parte del funzionario che ha accertato la violazione, del rapporto e di un termine per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione diverso dal termine di prescrizione, interrompibile ad oltranza, di cui all'art. 28 della legge n. 689 del 1981.

– Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), artt. 17 e 18. . . . . *Pag.* 112

N. **179.** Ordinanza della Corte costituzionale del 6 ottobre 2026

Reati e pene – Reati contro il patrimonio – Causa di esclusione della punibilità per fatti commessi a danno di congiunti – Complessivo regime sanzionatorio – Rapporto tra esclusione della punibilità e deroghe a tale esclusione – Disciplina.

– Codice penale, art. 649. . . . . *Pag.* 116

N. **180.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 7 settembre 2026

Giurisdizione – Giurisdizione amministrativa – Materie di giurisdizione esclusiva – Devoluzione delle controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti, tra l'altro, la produzione di energia – Previsione che, nell'interpretazione e in base alle condizioni date dal diritto vivente della Corte di cassazione, non comprende le controversie restitutorie o relative a diritti patrimoniali consequenziali o inerenti a diritti patrimoniali consequenziali anche di fonte restitutoria.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 133, comma 1, lettera *o*). . . . . *Pag.* 120

N. **181.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 17 settembre 2026

Sanità pubblica – Dirigenza sanitaria – Incarichi di direzione di struttura complessa – Omessa previsione di un concorso pubblico per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa nel settore sanitario.

– Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 15, comma 7-*bis*, lettera *b*). . . . . *Pag.* 135

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **178**

Ordinanza 5 - 29 ottobre 2026

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile nei confronti del sen. Matteo Renzi per sue dichiarazioni, contenute nel libro "Il Mostro", asseritamente lesive dell'onore e della reputazione del magistrato C. F.V.B. - Deliberazione del Senato della Repubblica di insindacabilità delle suddette dichiarazioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Milano nei confronti del Senato della Repubblica - Lamentata mancanza di nesso funzionale tra le dichiarazioni contenute nel libro e l'esercizio della funzione parlamentare, nonché interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 30 luglio 2026, che approva la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*ter*, n. 12-A).
– Costituzione, art. 68, primo 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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 30 luglio 2025, che approva la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*ter*, n. 12-A), promosso dal Tribunale ordinario di Milano, sezione prima civile, in composizione monocratica, con ricorso depositato in cancelleria il 9 aprile 2026 e iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2026, fase di ammissibilità.

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, con ricorso depositato il 9 aprile 2026, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato n. 2 del 2026, il Tribunale ordinario di Milano, sezione prima civile, in composizione monocratica, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 30 luglio 2025 del Senato della Repubblica, con la quale, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*ter*, n. 12-A), si è

affermato che le dichiarazioni rese dal senatore Matteo Renzi, nell'edizione aggiornata del libro dal titolo "Il Mostro", costituissero opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, come tali insindacabili;

che il ricorrente espone di essere investito della domanda risarcitoria proposta dalla dott.ssa C. F.V.B., magistrato in servizio alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze, nei confronti del senatore Matteo Renzi e di Mondadori spa per le dichiarazioni rese dal senatore e oggetto della deliberazione del Senato della Repubblica;

che nel ricorso sono riportate per esteso le dichiarazioni del senatore Matteo Renzi, che la parte attrice reputa diffamatorie, e si riferisce che il Senato della Repubblica, con la deliberazione del 30 luglio 2025 oggetto dell'odierno conflitto, ha ritenuto che esse costituissero opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari;

che il Tribunale di Milano afferma che tale deliberazione gli impedisce «di esercitare la propria funzione giurisdizionale con esiti diversi dalla declaratoria di esenzione da responsabilità per insindacabilità delle dichiarazioni del senatore Matteo Renzi o da quello della proposizione del conflitto di attribuzione»;

che, tuttavia, secondo il ricorrente, non sussisterebbe alcun nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia e l'esercizio delle funzioni parlamentari;

che, infatti, le dichiarazioni del senatore Matteo Renzi non sarebbero corrispondenti a nessuna delle diverse opinioni da questi rese intra moenia e richiamate nella proposta della Giunta approvata con la deliberazione impugnata;

che l'assenza di nesso funzionale integrerebbe «quella sproporzione tra garanzia per la libertà d'opinione del parlamentare [a] tutela delle sue funzioni ed il diritto dei terzi di adire l'autorità giudiziaria che è stata posta a fondamento di più sentenze della C.E.D.U.» (si citano le sentenze 24 febbraio 2009, CGIL e Cofferati contro Italia; 20 aprile 2006, Patrono, Cascini e Stefanelli contro Italia; 3 giugno 2004, De Jorio contro Italia);

che, dunque, la deliberazione del Senato della Repubblica assunta nella seduta del 30 luglio 2025 avrebbe determinato «una illegittima interferenza del Parlamento nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria», con conseguente necessità di promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Considerato che, con il ricorso indicato in epigrafe, il Tribunale di Milano, sezione prima civile, in composizione monocratica, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 30 luglio 2025 del Senato della Repubblica, con la quale, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*ter*, n. 12-A), si è affermato che le dichiarazioni rese dal senatore Matteo Renzi, nell'edizione aggiornata del libro dal titolo "Il Mostro", costituissero opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., come tali insindacabili;

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

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione attiva del ricorrente Tribunale di Milano a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene (da ultimo, ordinanza n. 176 del 2025);

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione passiva del Senato della Repubblica a essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. (da ultimo, ancora ordinanza n. 176 del 2025);

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per insussistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro di quel ramo del Parlamento, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. (da ultimo, ancora ordinanza n. 176 del 2025);

che, dunque, esiste la materia di un conflitto, la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte;

che, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, va disposta la notificazione del ricorso e della presente ordinanza anche alla Camera dei deputati, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare (*ex plurimis*, ordinanze n. 94 del 2026, n. 168 e n. 133 del 2025, n. 179 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, promosso dal Tribunale ordinario di Milano, sezione prima civile, in composizione monocratica, nei confronti del Senato della Repubblica;

2) dispone:

a) *che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Tribunale ordinario di Milano, sezione prima civile, in composizione monocratica;*

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

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260178

N. **179**

Sentenza 21 settembre - 2 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Contributo di costruzione - Ambito di applicazione - Asserita estensione agli interventi di ampliamento di edifici residenziali unifamiliari entro il limite del 20% della volumetria esistente - Denunciata violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente del governo del territorio - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14, art. 5, comma 3, lettera *a)*.
– Costituzione, art. 117, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a)*, della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra A. P. e il Comune di Porto Cesareo, con ordinanza del 19 novembre 2025, iscritta al n. 17 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visto l'atto di intervento della Regione Puglia;

udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2026 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;

deliberato nella camera di consiglio del 21 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 novembre 2025, iscritta al n. 17 del registro ordinanze 2026, il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a)*, della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per il tramite dell'art. 17, comma 3, lettera *b)*, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A)*».

1.1.- Chiamato a giudicare sull'appello proposto da A. P. per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Lecce, sezione prima, 16 giugno 2023, n. 794, nei confronti del Comune di Porto Cesareo, il rimettente riferisce che l'appellante A. P., già proprietaria di un fabbricato residenziale nel territorio del citato Comune, aveva ottenuto (nel 2017) il permesso di realizzare l'ampliamento del 20 per cento del volume esistente, ai sensi della legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

A seguito di successive interlocuzioni con il Comune, A. P. aveva chiesto, tra l'altro, la restituzione delle somme versate ai sensi dell'art. 5, comma 3, lettera *a)*, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, a titolo di contributo di costruzione (euro 699,94 per oneri di urbanizzazione ed euro 225,69 per costo di costruzione), nonché delle somme versate a titolo di monetizzazione delle aree a standard (euro 714,00).

Il Comune di Porto Cesareo, con nota del 20 aprile 2021 (prot. n. 0010039), aveva negato la restituzione delle somme.

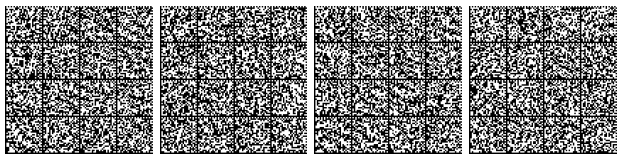
1.2.- Il TAR Puglia, adito per l'annullamento del provvedimento indicato, nella citata sentenza n. 794 del 2023 aveva giudicato non fondate le domande di accertamento e ripetizione dell'indebito relative alle somme versate.

Secondo lo stesso TAR Puglia, infatti, l'art. 5, comma 3, lettera *a)*, doveva ritenersi norma speciale, e non vi era spazio per l'applicazione dell'esenzione prevista in via generale dall'art. 17 t.u. edilizia, ai fini della realizzazione delle medesime volumetrie, né per ritenere non dovuta la monetizzazione delle aree a standard.

1.3.- Riferisce ancora il rimettente che, con l'appello principale, A. P. ha censurato la sentenza di primo grado sotto il profilo dell'erronea ricostruzione del rapporto tra la norma regionale e l'art. 17, comma 3, lettera *b)*, t.u. edilizia, sul rilievo che la norma statale, in quanto sovraordinata, troverebbe applicazione anche in riferimento agli interventi di natura straordinaria previsti dalla legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

Il Comune di Porto Cesareo ha proposto appello incidentale, ed eccepito la formazione del giudicato, per carenza di specifica impugnazione, sul capo della sentenza di primo grado che aveva accertato l'obbligatorietà del pagamento delle somme dovute a titolo di monetizzazione delle aree a standard.

2.- Così descritta la fattispecie, il Consiglio di Stato rimettente invoca lo scrutinio della disposizione regionale, che a suo dire violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., con l'interposizione dell'art. 17, comma 3, lettera *b)*, t.u. edilizia, che esprimerebbe un principio fondamentale della materia «governo del territorio», imponendosi al legislatore regionale.



2.1.- La disposizione regionale, nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo alla corresponsione del contributo di costruzione di cui all'art. 16 t.u. edilizia per «[t]utti gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4» della medesima legge regionale, e quindi anche per l'ampliamento volumetrico fino al 20 per cento degli edifici residenziali unifamiliari, violerebbe l'art. 17, comma 3, lettera *b)*, t.u. edilizia, che esenta dal pagamento del contributo di costruzione «gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari».

Il rilevato contrasto, diversamente da quanto affermato dal giudice di primo grado, non sarebbe superabile in base al criterio di specialità, poiché le disposizioni a raffronto sono di rango diverso e quella statale esprimerebbe un principio fondamentale.

Più precisamente, il rimettente osserva che «nella legislazione statale v'è una norma di carattere generale che assoggetta [...] al pagamento del contributo di costruzione e, sempre nella legislazione statale, è contenuta una norma di tipo speciale, rispetto alla regola generale, che esclude l'obbligo di corrispondere il predetto contributo di costruzione nei casi di interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari».

La disposizione regionale, a sua volta, ha previsto l'obbligo generalizzato di pagamento del contributo, attraverso il rinvio all'art. 16 t.u. edilizia, così escludendo che possa farsi applicazione della norma statale "speciale" contenuta nel successivo art. 17, comma 3, lettera *b)*.

2.2.- Neppure sarebbe possibile pervenire a una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 5, comma 3, lettera *a)*, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, tenuto conto della formulazione letterale, chiaramente antitetica al contenuto della norma statale evocata a parametro interposto.

Lo scrutinio di legittimità costituzionale della norma regionale sarebbe dunque rilevante, per la diretta incidenza sull'esito della decisione relativa alla domanda restitutoria.

Il rimettente richiama la giurisprudenza di questa Corte concernente l'attualità della questione e la non implausibilità della motivazione sulla rilevanza (sentenze n. 134 del 2016 e n. 67 del 2014).

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il Consiglio di Stato richiama le disposizioni che disciplinano l'onerosità del permesso di costruire e quindi la giurisprudenza costituzionale sul tema.

3.1.- L'art. 16, comma 1, t.u. edilizia prevede che, «[s]alvo quanto disposto dall'articolo 17, comma 3, il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel presente articolo».

L'art. 17, comma 3, lettera *b)*, del medesimo testo unico a sua volta stabilisce che il contributo non è dovuto «per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari».

3.2.- La giurisprudenza costituzionale, continua il rimettente, ha espressamente riconosciuto, da tempo, la natura di norme di principio alle disposizioni relative all'onerosità del contributo in esame, emanate nell'esercizio della competenza legislativa concorrente nella materia «governo del territorio», ivi comprese le norme contenenti deroghe o riduzioni dell'importo ordinariamente previsto, in quanto ad esso legate da un rapporto di coessenzialità o di integrazione necessaria (sono citate la sentenza n. 247 del 2020, nonché la sentenza n. 231 del 2016, che richiama le sentenze n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980).

4.- Nel giudizio incidentale è intervenuta in giudizio la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per chiedere che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

4.1.- L'interveniente si sofferma sulla genesi della normativa regionale, che ha fatto seguito all'intesa tra Stato, regioni ed enti locali, sottoscritta il 1° aprile 2009 (Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, regioni e gli enti locali, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia), in attuazione dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

La legge reg. Puglia n. 14 del 2009 ha dato attuazione all'intesa, prevedendo misure straordinarie di ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici anche in deroga agli indici e parametri prescritti dalla pianificazione urbanistica locale.

L'art. 3, comma 1, della indicata legge regionale, ha previsto che potessero essere «ampliati per una sola volta, nel limite del 20 per cento della volumetria complessiva, e comunque per non oltre 300 m3, gli edifici residenziali, nonché gli edifici non residenziali o misti [...]», in deroga agli indici e parametri prescritti dallo strumento urbanistico vigente.

4.2.- La difesa regionale richiama la giurisprudenza amministrativa, secondo cui «[l]a disciplina della legge regionale n. 14 del 2009 [...] è norma derogatoria ed in quanto tale deve essere applicata attenendosi rigorosamente al suo dato testuale» (Consiglio di Stato, sezione prima, parere, 30 giugno 2025, n. 653), costituendo un complesso di disposizioni di portata derogatoria, che «non scontano i medesimi presupposti richiesti dalla legislazione nazionale» (sono citate, al riguardo, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 10 marzo 2020, n. 1719; TAR Puglia, Lecce, sezione prima, sentenza 22 aprile 2021, n. 564).

4.3.- Sono quindi esaminate le disposizioni statali relative al contributo di costruzione, introdotte dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) (artt. 3 e 9) poi rimodellate dagli artt. 16 e 17 t.u. edilizia, e la giurisprudenza costituzionale formatasi al riguardo.

Al riguardo l'interveniente rammenta che con l'ordinanza n. 714 del 1988 questa Corte, nel dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, lettera *b)*, della legge della Regione Lombardia 7 giugno 1980, n. 93 (Norme in materia di edificazione nelle zone agricole), sollevata anche in riferimento all'art. 117 Cost., affermò che non si ravvisava nella gratuità della concessione, come prevista dall'art. 9, primo comma, lettera *a)*, della legge n. 10 del 1977, un principio fondamentale della legislazione statale, ma, piuttosto, una deroga a quello generale dell'onerosità della concessione edilizia.

In termini analoghi, si è espressa la sentenza n. 296 del 1991, affermando il carattere tassativo delle agevolazioni indicate nell'art. 9, primo comma, della legge n. 10 del 1977.

Più di recente, con la sentenza n. 182 del 2024, questa Corte ha ricostruito l'istituto del contributo di costruzione, anche richiamando pronunce del giudice amministrativo, e ha precisato che le deroghe alla regola dell'onerosità, previste dall'art. 17, comma 3, t.u. edilizia «sono sempre rivolte al perseguimento di interessi generali, di natura solidaristica o di incentivo ad attività e interventi che abbiano un positivo impatto sull'ambiente».

4.4.- Sul tema delle esenzioni dal pagamento del contributo di costruzione, l'interveniente richiama anche la giurisprudenza amministrativa.

Già con riferimento all'art. 9, primo comma, lettera *d)*, della legge n. 10 del 1977, il Consiglio di Stato ha affermato che, nel prevedere l'esenzione dal pagamento del contributo per gli interventi di restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione e ampliamento, in misura non superiore al 20 per cento, di edifici unifamiliari, il legislatore «si pone l'obiettivo di esentare dal contributo concessorio ogni intervento edilizio sugli edifici esistenti destinati all'abitazione di un solo nucleo familiare» (Consiglio di Stato, sezione settima, sentenza 9 gennaio 2024, n. 302).

La concessione gratuita si conferma, dunque, figura eccezionale, e la norma che la prevede è previsione derogatoria rispetto alla regola dell'onerosità (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 12 aprile 2021, n. 2939), da interpretare restrittivamente.

La *ratio* dell'esenzione è stata rinvenuta nell'esigenza di tutela e salvaguardia delle necessità abitative del nucleo familiare, con il corollario che la nozione di edifici unifamiliari va intesa in un'accezione non tanto strutturale, quanto socio-economica, che identifica la piccola proprietà immobiliare, poiché soltanto questa è meritevole di un trattamento privilegiato.

5.- Dopo aver delineato il quadro normativo e giurisprudenziale, la difesa regionale formula plurime eccezioni di inammissibilità della questione.

5.1.- In primo luogo, l'ordinanza sarebbe carente sotto il profilo della descrizione della fattispecie, quanto alle caratteristiche morfo-tipologiche del fabbricato oggetto del giudizio *a quo*. Il rimettente si sarebbe limitato a riferire che l'appellante è proprietaria di un fabbricato residenziale, là dove, secondo la giurisprudenza amministrativa, l'esonero dal contributo postula che l'immobile sia destinato a esclusiva residenza abitativa di un solo nucleo familiare (è richiamata anche Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 10 novembre 2025, n. 8753).

La lacuna descrittiva non consentirebbe di valutare l'applicabilità dell'esenzione prevista dalla norma statale alla fattispecie sub iudice.

5.2.- Ulteriore limite all'ammissibilità della questione risiederebbe nella inadeguata ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale.

Il rimettente non avrebbe dato conto della natura "derogatoria" della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, che ha consentito interventi straordinari di ampliamento di edifici residenziali, nonché di edifici non residenziali o misti, in difformità dai parametri urbanistici, e tali da richiedere il permesso di costruire espresso (è richiamata Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 9 aprile 2025, n. 3002).

Per altro verso, il giudice *a quo* neppure avrebbe considerato che, giusta la disposizione di cui all'art. 16, comma 4, t.u. edilizia, nel caso di interventi edilizi in deroga ai parametri urbanistici, il comune ne stabilisce l'incidenza sugli oneri di urbanizzazione e impone al richiedente non solo il pagamento del contributo di costruzione, ma anche la corresponsione della quota (non inferiore al 50 per cento) di un contributo ulteriore, cosiddetto contributo straordinario.

Secondo la Regione Puglia, la questione sarebbe inammissibile per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza (sono richiamate, *ex plurimis*, le sentenze di questa Corte n. 128 del 2024, n. 184, n. 42 e n. 2 del 2023), e per inadeguata ricostruzione del quadro normativo, che compromette l'*iter* logico-argomentativo della censura (sentenze n. 201 del 2021 e n. 134 del 2018; ordinanza n. 261 del 2020).

5.3.- L'interveniente eccepisce, infine, l'inammissibilità della questione per omesso tentativo di interpretazione conforme, conseguente peraltro al mancato corretto inquadramento della norma regionale censurata, con riferimento alla vis derogatoria della disciplina regionale.

Il rimettente non avrebbe neppure tentato di ricondurre la disposizione regionale nel paradigma degli interventi in deroga, per i quali l'art. 16, comma 4, lettera d-*ter*), t.u. edilizia presuppone il versamento del contributo di costruzione, al quale aggiunge l'ulteriore onere del contributo straordinario.

È richiamata la giurisprudenza costituzionale costante, secondo cui, ai fini dell'ammissibilità della questione, «è sufficiente che il giudice *a quo* esplori la possibilità di una interpretazione conforme alla Carta fondamentale e [...] la escluda consapevolmente» (sentenza n. 262 del 2015 e, successivamente, sentenza n. 133 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189 e n. 78 del 2019 e n. 42 del 2017).

Nel caso in esame, sulla scorta di una solo apparente antinomia tra il parametro interposto e la norma regionale, il rimettente si sarebbe sottratto al doveroso tentativo di sperimentare l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, in ossequio al principio secondo cui una disposizione di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme ai parametri evocati (sono citate le sentenze n. 3 del 2015 e n. 17 del 2010 di questa Corte).

6.- Nel merito, la questione sarebbe priva di fondamento.

6.1.- L'interveniente contesta il ragionamento del rimettente, che ha richiamato la giurisprudenza costituzionale secondo cui la natura di norma di principio, che appartiene alla disposizione che sancisce l'onerosità del contributo abilitativo, include le disposizioni contenenti deroghe o riduzioni dell'importo ordinariamente previsto del contributo di costruzione in quanto ad esso legate da un rapporto di coessenzialità o di integrazione necessaria.

In disparte il rilievo che le pronunce richiamate dal rimettente hanno riguardato casi di "allargamento" del perimetro di esenzione da parte di norme regionali sospettate di illegittimità costituzionale, la difesa regionale osserva che la coessenzialità delle disposizioni di esonero dal pagamento al principio di onerosità è stata affermata da questa Corte (sentenza n. 1033 del 1988, punto 4.3. del Considerato in diritto) in quanto concorre «a determinare l'effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo», sicché la gratuità del permesso di costruire non è «un principio fondamentale della legislazione statale, ma, piuttosto, una deroga a quello generale della onerosità della concessione edilizia» (ordinanza n. 714 del 1988).

In questa prospettiva, la norma regionale censurata, che impone il pagamento del contributo per gli interventi straordinari di ampliamento in deroga allo strumento urbanistico, non può collidere con l'art. 17, comma 3, lettera *b)*, t.u. edilizia che prevede l'esenzione dal contributo per gli interventi ordinari, conformi allo strumento urbanistico.

Il rimettente, al contrario, vorrebbe estendere l'esenzione ad una fattispecie non contemplata dalla norma statale.

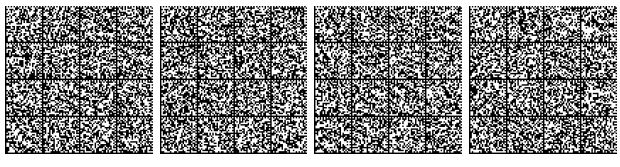
6.2.- L'interveniente richiama, infine, la sentenza di questa Corte n. 247 del 2020 (punto 3.2. del Considerato in diritto), in cui si è affermato che l'obbligo di corresponsione del contributo è legato al maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio. Ciò sarebbe accaduto con gli interventi in deroga, previsti dalla legge reg. Puglia n. 14 del 2009, che attribuiscono un bonus volumetrico non conforme agli indici e parametri urbanistici, generando maggiore richiesta di dotazioni territoriali.

Sarebbe pertanto evidente la differenza tra la disciplina premiale introdotta dalla legge regionale citata e la *ratio* solidaristica dell'esenzione prevista nel parametro interposto (è richiamata ancora la sentenza n. 182 del 2024, là dove la volumetria aggiuntiva, che discende dall'applicazione del "Piano casa" regionale, si connette alla diversa finalità di rilanciare l'economia mediante il sostegno all'attività edilizia, come pure chiarito dalla sentenza n. 70 del 2020, punto 5.1. del Considerato in diritto).

Considerato in diritto

7.- Il Consiglio di Stato, quarta sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a)*, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione regionale censurata, che assoggetta al pagamento del contributo di costruzione l'ampliamento volumetrico di edifici residenziali unifamiliari entro il limite del 20 per cento della volumetria esistente, violerebbe il principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio contenuto nell'art. 17, comma 3, lettera *b)*, t.u. edilizia, che prevede l'esenzione di tale tipologia di intervento dal contributo di costruzione.



8.- Il rimettente ritiene che il rilevato contrasto non possa essere risolto in via interpretativa, con l'applicazione del criterio di specialità.

Da un lato, infatti, il testo della disposizione regionale censurata, ai sensi della quale è stato rilasciato il permesso di costruzione nella fattispecie sub iudice, sarebbe inequivoco nel subordinare il rilascio del titolo abilitativo alla corresponsione del contributo di costruzione di cui all'art. 16 t.u. edilizia, richiamato espressamente dal legislatore regionale; dall'altro lato, la previsione contenuta nell'art. 17, comma 3, lettera *b)*, t.u. edilizia, in quanto coessenziale a individuare la portata del principio di onerosità, esprimerebbe anch'essa un principio fondamentale della materia, come tale non derogabile dalle regioni.

9.- Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità della questione formulate dalla Regione Puglia.

9.1.- A parere della difesa regionale l'ordinanza di rimessione sconterebbe una lacunosa descrizione della fattispecie, con ricadute sulla rilevanza della questione. Il giudice *a quo* non avrebbe precisato le caratteristiche morfo-tipologiche del fabbricato oggetto di ampliamento, ciò che sarebbe stato necessario per dimostrare che si tratti di immobile potenzialmente oggetto di esonero dal contributo di costruzione. Secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa, l'esonero dal contributo di costruzione postula, infatti, che l'immobile sia destinato a residenza esclusiva di un solo nucleo familiare e risulti di modeste dimensioni (Cons. Stato, n. 302 del 2024 e n. 2939 del 2021).

L'eccezione non è fondata.

È vero che la giurisprudenza amministrativa, confermata da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 182 del 2024), ha individuato la *ratio* dell'esenzione nell'esigenza solidaristica di migliorare le condizioni di abitabilità dei nuclei familiari e che, pertanto, non ogni edificio residenziale unifamiliare può beneficiare di tale deroga al principio di onerosità.

Tuttavia, nel caso di specie, il rimettente ha specificato che si tratta di edificio unifamiliare e ha indicato l'importo versato dalla proprietaria per ottenere il titolo abilitativo, pari a euro 699,94 per gli oneri di urbanizzazione ed euro 225,69 per il costo di costruzione, per complessivi euro 925,63. Trattandosi di importo modesto, se ne può inferire che l'edificio oggetto di ampliamento nella misura del 20 per cento della volumetria esistente sia esso stesso di dimensioni contenute, e che pertanto si sia al cospetto di una piccola proprietà immobiliare, come tale destinataria, secondo la richiamata giurisprudenza, del beneficio dell'esenzione dal contributo di costruzione.

Non sussiste, in conclusione, alcuna lacuna descrittiva che impedisca il controllo sulla rilevanza della questione.

La ricostruzione del fatto compiuta dal rimettente consente invero di ritenere plausibile la valutazione di rilevanza della questione, la quale si fonda sulla considerazione che lo stesso rimettente deve fare applicazione della disposizione regionale censurata ai fini della decisione sulla domanda di restituzione delle somme versate a titolo di contributo di costruzione dall'appellante principale.

Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, il controllo sulla rilevanza si sostanzia, infatti, nella verifica della non implausibilità del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il giudice rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2026, n. 197 e n. 154 del 2025 e n. 148 del 2024).

9.2.- La Regione Puglia ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità della questione sotto due profili: l'inadeguata ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale e l'omesso tentativo di interpretazione conforme.

Entrambe le eccezioni si basano sull'assunto che la prospettata antinomia tra la norma regionale censurata e l'art. 17, comma 3, lettera *b)*, t.u. edilizia sarebbe solo apparente, dovendo prevalere la disciplina speciale dettata dal legislatore regionale. Il rimettente, infatti, non avrebbe tenuto conto della natura derogatoria della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, attuativa del "Piano casa" di cui all'intesa 1° aprile 2009, e, in definitiva, della straordinarietà degli interventi edilizi di ampliamento ammessi ai sensi dell'art. 3 della citata legge regionale, in deroga ai parametri urbanistici ovvero alla normativa tecnica di riferimento di ciascun singolo comune.

Inoltre, il mancato corretto inquadramento della norma regionale censurata, nei termini sopra indicati, avrebbe impedito al rimettente di assolvere al doveroso tentativo di offrire un'interpretazione conforme della stessa norma.

9.3.- Anche queste eccezioni sono infondate.

Quanto al primo profilo, dall'esame dell'ordinanza di rimessione emerge che il rimettente è consapevole del contesto nel quale si colloca la norma censurata e della vis derogatoria che ha informato la legge reg. Puglia n. 14 del 2009 attuativa del "Piano casa 2009", ma dubita che il legislatore regionale potesse derogare alla previsione statale che esenta dal contributo di costruzione l'intervento di ampliamento dell'immobile residenziale unifamiliare nei limiti del 20 per cento della volumetria esistente.

Il dubbio è argomentato con il richiamo alla costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'art. 17 t.u. edilizia, che introduce deroghe al principio di onerosità sancito dall'art. 16 t.u. edilizia, partecipa della stessa natura di norma di principio, perché coessenziale alla definizione del principio di onerosità quanto alla sua estensione e sfera di efficacia (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2024, n. 247 e n. 64 del 2020, n. 231 del 2016 e n. 1033 del 1988).

Neppure può rimproverarsi al Consiglio di Stato di non aver tentato una lettura adeguatrice della disposizione censurata.

Il rimettente ha evidenziato che il mancato richiamo, nel testo della disposizione regionale censurata, alla previsione derogatoria contenuta nell'art. 17, comma 3, lettera *b)*, t.u. edilizia non gli consentiva un'interpretazione adeguatrice.

Tale conclusione è in linea con l'orientamento ormai costante di questa Corte, secondo cui l'onere di interpretazione conforme diventa recessivo allorché il giudice rimettente sostenga, come avvenuto nel caso di specie, che il tenore letterale della disposizione censurata, in quanto inequivoco, non permetta di addivenire alla suddetta interpretazione conforme (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2025, n. 104 del 2023 e n. 18 del 2022). L'eventuale non condivisione della lettura del rimettente incide sul merito e non sul rito, quindi costituisce ragione di non fondatezza della questione sollevata e non già di inammissibilità (*ex plurimis*, anche sentenze n. 11 del 2020 e n. 42 del 2017).

10.- Nel merito, la questione non è fondata, perché della disposizione va in effetti data una lettura diversa da quella del rimettente.

10.1.- Prima di chiarire le ragioni della non fondatezza, è opportuna una breve ricognizione della giurisprudenza costituzionale sul tema in esame.

Questa Corte ha costantemente affermato che l'onerosità degli interventi per i quali è previsto il permesso di costruire è una regola generale, che costituisce principio fondamentale della materia «governo del territorio» (*ex plurimis*, sentenze n. 247 e n. 64 del 2020, n. 296 del 1991 e n. 1033 del 1988).

Più di recente si è anche precisato che il contributo in oggetto ha «natura di prestazione patrimoniale imposta, di carattere non tributario», generale e non sinallagmatica; esso si compone di due quote, parametrate rispettivamente agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione, che rappresentano, l'una, il maggior sacrificio imposto alla collettività in termini di carico urbanistico e, l'altra, l'incremento di valore della proprietà immobiliare conseguente all'edificazione (sentenza n. 182 del 2024, punto 6.1. del Considerato in diritto).

11. Tanto premesso, l'antinomia prospettata dal rimettente non sussiste e con essa il denunciato vulnus all'art. 117, terzo comma, Cost.

11.1.- La legge reg. Puglia n. 14 del 2009, di attuazione del "Piano casa 2009", ha previsto, come dichiaratamente indicato nell'art. 1, comma 2, la disciplina di interventi di ampliamento, di demolizione e di ricostruzione «anche in deroga» agli indici e parametri prescritti dalla pianificazione urbanistica locale.

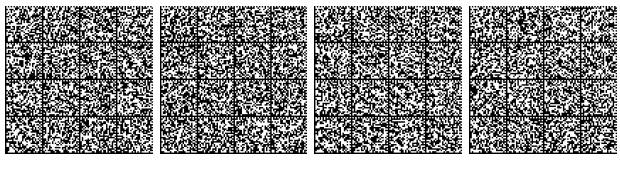
Nel disciplinare tali interventi, il legislatore regionale, nel censurato art. 5, comma 3, lettera *a)*, ha fatto rinvio all'art. 16 t.u. edilizia, la cui effettiva portata ed estensione è individuata anche dalle eccezioni, che concorrono a definirne la caratterizzazione positiva, come del resto emerge dal testo di legge.

L'art. 16 t.u. edilizia, rubricato «Contributo per il rilascio del permesso di costruire», al comma 1 stabilisce: «[s]alvo quanto disposto dall'articolo 17, comma 3, il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel presente articolo». L'art. 17, rubricato «Riduzione o esonero dal contributo di costruzione», al comma 3 stabilisce: «[i]l contributo di costruzione non è dovuto: [...] *b)* per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari».

Il rinvio operato dal legislatore regionale all'art. 16 t.u. edilizia comporta, quindi, l'applicazione delle deroghe previste dall'art. 17, comma 3, t.u. edilizia agli interventi disciplinati dalla legge regionale e, nella specie, l'esenzione dal contributo di costruzione degli interventi di ampliamento di edifici unifamiliari entro il 20 per cento della volumetria esistente.

12.- La formulazione della disposizione regionale censurata, diversamente da quanto opinato dal rimettente, contiene in sé la risposta al dubbio prospettato con la sollevata questione di legittimità costituzionale.

13.- Sulla base di quanto esposto, la questione deve essere dichiarata non fondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera a)*, della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 settembre 2026.

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 2 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260179

N. **180**

Sentenza 23 settembre - 2 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Possibilità, per i delitti di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-*bis* cod. pen.) e di traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* cod. pen.), di applicare la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato mediante l'inserimento nella lista dei casi di applicazione citazione diretta a giudizio (art. 550, comma 2, cod. proc. pen.) - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, eccesso di delega, e violazione del principio di finalità rieducativa della pena - Inammissibilità delle questioni.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Ambito di applicazione dell'istituto - Delitti di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-*bis* cod. pen.) e di traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* cod. pen.) - Esclusione - Denunciata irragionevolezza, eccesso di delega, e violazione del principio di finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

– Codice penale, art. 168-*bis*.
– Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 76.

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 degli artt. 168-*bis*, primo comma, 346-*bis* e 353-*bis* del codice penale e dell'art. 550, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Pescara, nel procedimento penale nei confronti di G. D., con ordinanza del 27 novembre 2025, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti l'atto di costituzione di G. D. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 23 settembre 2026 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi gli avvocati Marco Spagnuolo e Mirco D'Alicandro per G. D., nonché l'avvocato dello Stato Antonio Trimboli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 novembre 2025 (reg. ord. n. 43 del 2026), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Pescara ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 76 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 168-*bis*, primo comma, 346-*bis* e 353-*bis* del codice penale e 550, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui esclude, dall'ambito di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova, i delitti di traffico di influenze illecite e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente.

2.- In punto di fatto, il rimettente espone di essere chiamato a pronunciarsi sull'istanza con la quale l'imputato G. D., cui sono ascritti i due reati sopra indicati, ha chiesto di essere ammesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova. L'ordinanza precisa che alla richiesta è stato allegato il programma di trattamento predisposto dall'ufficio di esecuzione penale esterna e che il pubblico ministero ha espresso parere favorevole al suo accoglimento.

3.- Quanto alla rilevanza, il giudice *a quo* rimarca che sussisterebbero le condizioni previste dall'art. 464-*quater* cod. proc. pen. per l'accoglimento della suddetta istanza, in ragione della prognosi favorevole circa la futura astensione dell'imputato dalla commissione di ulteriori reati e dell'assenza di «evidenze che impongano sentenza immediata» di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. L'accesso all'istituto sarebbe, tuttavia, precluso dall'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., che ne circoscrive l'applicazione ai procedimenti per «reati puniti con pena edittale non superiore nel massimo a quattro anni, oltre alle contravvenzioni, nonché [per i] delitti tassativamente indicati» dall'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., ossia tra quelli per i quali è prevista la citazione diretta a giudizio. I reati contestati all'imputato sono invece puniti, rispettivamente, con la reclusione sino a cinque anni e sino a quattro anni e sei mesi e non rientrano nel novero dei delitti per i quali si procede con citazione diretta a giudizio.

4.- Il giudice rimettente esclude, altresì, la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, poiché «[l]a soglia quadriennale è fissata in termini letterali e non consente estensioni per analogia 'in bonam partem' a fini di rito speciale», mentre il rinvio all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. avrebbe natura tassativa e non consentirebbe di assimilare gli artt. 353-*bis* e 346-*bis* cod. pen. alle fattispecie ivi elencate.

5.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene, anzitutto, che la disciplina censurata, in violazione dell'art. 3 Cost., produca un «effetto selettivo, privo di una chiara coerenza con la *ratio* premiale e rieducativa» dell'istituto della messa alla prova, consentendone l'accesso per reati assistiti da cornici edittali più elevate rispetto a quelle previste per i delitti oggetto del giudizio *a quo*. Il diverso trattamento non risponderebbe a esigenze di semplificazione processuale, dal momento che l'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. «elenca reati eterogenei sotto il profilo oggettivo e soggettivo», selezionati in funzione delle «modalità di introduzione del giudizio e non della loro attitudine alla risocializzazione». Il giudice *a quo* rileva, inoltre, che, in forza del rinvio alla citata disposizione processuale, la messa alla prova è consentita per il reato di ricettazione, punito con la reclusione da due a otto anni e posto a tutela di beni giuridici di rilievo «almeno pari» a quelli protetti dalle fattispecie oggetto del giudizio, nonché per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, quali la violenza o minaccia e la resistenza a pubblico ufficiale (artt. 336 e 337 cod. pen.), entrambi puniti con la reclusione sino a cinque anni, e l'oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-*bis* cod. pen.), caratterizzato da una «cornice edittale significativa». Ne resterebbero, invece, ingiustamente esclusi i delitti di traffico

di influenze illecite e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, ancorché analogamente collocati nell'area dei reati contro la pubblica amministrazione e dotati, «per loro natura, di una spiccata attitudine a percorsi riparatori».

6.- A conferma della prospettata irragionevolezza, il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 90 del 2025, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 168-*bis* cod. pen., nella parte in cui escludeva dalla messa alla prova il reato di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), il cosiddetto "piccolo spaccio", fattispecie che l'ordinanza di rimessione ritiene sostanzialmente sovrapponibile alla «situazione odierna». Richiama, inoltre, il più recente contesto legislativo e, in particolare, la legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), che, all'art. 1, lettere *b)* ed *e)*, ha abrogato il reato di abuso d'ufficio (art. 323 cod. pen.) e circoscritto l'ambito applicativo del reato di traffico di influenze illecite, nonché la riforma dell'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), che ha escluso una parte consistente dei reati contro la pubblica amministrazione dal «catalogo dei delitti ostativi ai benefici penitenziari». Tali interventi «di rimodulazione del trattamento penale dei reati contro la Pubblica Amministrazione», pur diversi nelle rispettive finalità, rivelerebbero, ad avviso del rimettente, un «comune denominatore», consistente nell'adozione di un «approccio più selettivo e calibrato», incentrato sulla proporzionalità della risposta penale e sulla funzione rieducativa.

7.- Non sarebbe manifestamente infondato anche il dubbio di illegittimità costituzionale prospettato in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost. La sospensione del procedimento con messa alla prova - osserva il rimettente - realizza «in forma anticipata e alternativa la funzione rieducativa», imponendo all'interessato l'assunzione di responsabilità, l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze del reato mediante condotte riparative e risarcitorie, nonché lo svolgimento di lavori di pubblica utilità e programmi individualizzati concordati con l'ufficio di esecuzione penale esterna. La preclusione derivante dall'art. 168-*bis* cod. pen. opererebbe, invece, «in modo meccanico, senza alcuna valutazione del caso concreto», impedendo l'accesso a tali percorsi anche agli imputati incensurati, collaborativi e disponibili a condotte riparative, quale sarebbe, secondo il rimettente, l'imputato del giudizio *a quo*. L'ordinanza di rimessione richiama, inoltre, il principio di proporzionalità del trattamento sanzionatorio quale corollario degli artt. 3 e 27 Cost., reputando «manifestamente sproporzionata» una disciplina che escluda in via generale e assoluta la messa alla prova «per reati con cornice edittale poco superiore ai quattro anni, ma la consent[a] per reati puniti sino a otto anni».

8.- Il giudice *a quo* prospetta, da ultimo, la violazione dell'art. 76 Cost., rilevando che, in attuazione dei principi di delega previsti dall'art. 1, comma 22, lettera *a)*, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), il Governo avrebbe dovuto estendere l'ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova «a specifici reati puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori». Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) ha, invece, mantenuto la soglia generale dei quattro anni e si è limitato ad ampliare, per altra via, l'ambito applicativo dell'istituto mediante il rinvio all'elenco processuale dell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., lasciando esclusi i delitti contestati all'imputato, seppur puniti entro il massimo edittale di sei anni e idonei a prestarsi a percorsi di natura riparativa e risocializzante, con il risultato di determinare, secondo il rimettente, un arbitrario abbassamento della soglia fissata dal Parlamento.

9.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo la non fondatezza delle suddette questioni.

10.- La difesa statale osserva, in primo luogo, che il criterio indicato nell'art. 168-*bis* cod. pen. costituirebbe espressione «di una scelta di politica criminale di per sé non manifestamente irragionevole», rientrante nell'ampia discrezionalità del legislatore, e che «[e]ventuali disarmonie» non potrebbero ritenersi automaticamente esistenti per la «sola differenza edittale tra fattispecie ricomprese e fattispecie invece escluse», ma dovrebbero essere valutate alla luce della «struttura e [del]l'oggettività giuridica del reato escluso». Muovendo da tale considerazione, l'Avvocatura rileva che la ricettazione appartiene alla categoria dei delitti contro il patrimonio e si configura come reato di danno, caratterizzato dalla necessaria provenienza del bene da un precedente delitto. Aggiunge, inoltre, che i delitti di violenza o minaccia, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale, pur riconducibili all'area dei reati contro la pubblica amministrazione, presentano natura plurioffensiva, essendo posti a tutela anche della libertà fisica e morale, del prestigio o dell'onore del pubblico ufficiale. Per contro, i delitti oggetto del giudizio *a quo* sarebbero posti a presidio, rispettivamente, dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione e della regolarità delle procedure di gara e si caratterizze-

rebbero per una soglia di tutela particolarmente anticipata. Da tale «sostanziale eterogeneità» delle fattispecie poste a confronto, quanto ai beni giuridici tutelati e alle modalità dell'offesa, discenderebbe l'inidoneità dei tertia comparationis evocati a fondamento della denunciata disparità di trattamento.

11.- Sarebbe da escludere anche il dedotto contrasto con la finalità rieducativa della pena, poiché, nel bilanciamento di interessi «tra il favor per gli istituti di probation e l'esigenza di una risposta punitiva tradizionale» per determinate categorie di reati, «la definizione dell'ampiezza del ventaglio di possibilità di recupero dell'imputato» rientrerebbe nell'uso ragionevole della discrezionalità legislativa, essendo presenti nell'ordinamento anche altri istituti, quali le misure alternative alla detenzione e la sospensione condizionale della pena, «parimenti ispirati ad evitare la condanna ad una pena» percepita come non proporzionata e, quindi, «tale da non favorire la risocializzazione del condannato».

12.- L'Avvocatura sostiene, infine, che l'intento del legislatore delegante non era di «estendere indiscriminatamente» l'ambito applicativo della messa alla prova a tutti i reati puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a sei anni, bensì di ampliare, entro tali criteri, il novero delle eccezioni al limite ordinario dei quattro anni, con «margini di discrezionalità e di libero apprezzamento» nella selezione delle fattispecie. In questa prospettiva, l'attuazione della delega sarebbe avvenuta mediante l'inclusione di reati ritenuti coerenti con tali presupposti, sicché anche la censura riferita all'art. 76 Cost. dovrebbe ritenersi non fondata.

13.- Si è costituito in giudizio G. D., insistendo per l'accoglimento delle questioni poste all'esame di questa Corte. La difesa della parte sostiene che il d.lgs. n. 150 del 2022 avrebbe disatteso la legge delega, là dove questa imponeva di «estendere l'ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova», oltre i casi di cui all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., a «ulteriori specifici reati» puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a sei anni. L'attuale disciplina determinerebbe, altresì, un'irragionevole disparità di trattamento, poiché consentirebbe la messa alla prova per reati «della medesima indole» e talora più gravi, escludendone, invece, i delitti di cui agli artt. 346-*bis* e 353-*bis* cod. pen., con una «paradossale inversione della scala di gravità» tra fattispecie omogenee. Sulla scorta delle argomentazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 90 del 2025, l'imputato sostiene, quindi, la violazione degli artt. 3, 27, terzo comma, e 76 Cost.

14.- Quanto al caso concreto, la difesa della parte rimarca che ricorrerebbero le condizioni per l'astratta applicabilità dell'istituto, non avendo l'imputato «mai usufruito in passato della messa alla prova» e non sussistendo nei suoi confronti condizioni ostative. La prognosi favorevole circa la futura astensione dal reato sarebbe, inoltre, corroborata dalla cessazione di ogni rapporto con la società coinvolta nei fatti, dall'assenza di attività lavorativa presso la pubblica amministrazione e dall'accertamento, da parte dell'ufficio di esecuzione penale esterna (UEPE), della «sussistenza delle condizioni per l'ammissione all'istituto», essendo già stato acquisito il relativo «programma di trattamento».

15.- Con memoria depositata il 2 settembre 2026, G. D. ha replicato all'atto di intervento dell'Avvocatura, riprendendo e sviluppando taluni degli argomenti già svolti. In particolare, sostiene che l'esclusione del traffico di influenze illecite dalla messa alla prova costituirebbe un «effetto collaterale, meccanico e non ponderato», dell'innalzamento del massimo edittale disposto nel 2019 e che tale esito risulterebbe ancor meno giustificabile alla luce della «incisiva riduzione della sfera di applicazione» dell'art. 346-*bis* cod. pen. operata dalla legge n. 114 del 2024. Quanto all'art. 76 Cost., deduce che il legislatore delegato avrebbe applicato «un terzo criterio», individuato nell'agevole accertamento processuale, «che la legge delegante non contemplava». Precisa, poi, che il richiamo al delitto di ricettazione non assolverebbe alla funzione di *tertium comparationis*, ma varrebbe piuttosto «quale indice della disfunzione prodotta dal meccanismo di rinvio nella selezione dei reati ammessi all'istituto». Aggiunge, infine, che l'eventuale intervento additivo dovrebbe investire il solo art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., non essendo l'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. «in sé, costituzionalmente illegittimo».

Considerato in diritto

16.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Pescara dubita della legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 168-*bis*, primo comma, 346-*bis* e 353-*bis* cod. pen. e 550, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui esclude dall'ambito di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova i delitti di traffico di influenze illecite e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente.

17.- Le questioni muovono dal rilievo che l'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. consente l'accesso all'istituto «[n]ei procedimenti per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale», ossia tra quelli per i quali è prevista la citazione diretta a giudizio. I

delitti di traffico di influenze illecite e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente sono, invece, puniti con la reclusione rispettivamente fino a quattro anni e sei mesi e fino a cinque anni e non figurano tra quelli per i quali è prevista la citazione diretta a giudizio.

18.- Ad avviso del rimettente, tale esclusione determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento in violazione dell'art. 3 Cost. Per effetto del rinvio operato dall'art. 168-*bis* cod. pen. all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., infatti, la messa alla prova sarebbe consentita per fattispecie con cornici edittali più elevate, come la ricettazione, e per taluni delitti contro la pubblica amministrazione, quali la violenza o minaccia, la resistenza e l'oltraggio a pubblico ufficiale, ma resterebbe preclusa per i delitti di cui agli artt. 346-*bis* e 353-*bis* cod. pen., benché tali fattispecie presentino cornici edittali analoghe o persino inferiori rispetto a quelle di alcuni reati ammessi all'istituto e risultino, secondo il rimettente, parimenti idonee all'avvio di percorsi di natura riparativa e risocializzante.

19.- L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto il profilo della irragionevolezza intrinseca della disciplina, poiché il criterio selettivo delineato dall'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. non sarebbe coerente né con la finalità «premiale e rieducativa» della messa alla prova, né con il recente indirizzo legislativo di «rimodulazione del trattamento penale» dei reati contro la pubblica amministrazione, incentrato sulla proporzionalità della risposta sanzionatoria.

20.- La disciplina censurata si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., poiché impedirebbe l'accesso all'istituto anche a imputati incensurati e disponibili a intraprendere percorsi riparativi, senza consentire alcuna valutazione del caso concreto; e, ancora, violerebbe l'art. 76 Cost., per l'incompleta attuazione della legge delega n. 134 del 2021, che prevedeva l'estensione della messa alla prova «a specifici reati puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni» e ritenuti idonei a «percorsi risocializzanti o riparatori», mentre il decreto legislativo attuativo, mantenendo la soglia dei quattro anni, avrebbe abbassato arbitrariamente quella stabilita dal Parlamento e lasciato esclusi i delitti contestati all'imputato.

21.- Non sono state sollevate eccezioni preliminari e, comunque, alla luce di quanto riportato nell'ordinanza di rimessione, non si pongono dubbi sulla rilevanza delle questioni. Il rimettente, infatti, dà conto della sussistenza di tutti i presupposti per l'accesso all'istituto, ma osserva di non poterlo disporre, dal momento che i reati per i quali si procede non rientrano tra quelli per i quali l'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. consente la messa alla prova, essendo puniti con una pena detentiva massima superiore a quattro anni e non figurando tra quelli indicati dall'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. Se la preclusione fosse rimossa, il giudice dovrebbe procedere alle valutazioni di cui all'art. 464-*quater*, comma 3, cod. proc. pen. (che il rimettente ritiene suscettibili di esito positivo), mentre se restasse ferma dovrebbe respingere la richiesta per il solo limite normativo di accesso all'istituto. Le questioni incidono, dunque, in modo attuale e diretto sulla definizione del giudizio *a quo*.

22.- Il rimettente muove, inoltre, da una corretta premessa ermeneutica, laddove ritiene impraticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate. Da un lato, infatti, la soglia edittale prevista dall'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. è fissata in termini oggettivi; dall'altro lato, l'elenco dei reati richiamati dall'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. è tassativo e insuscettibile di ampliamento in via ermeneutica.

23.- Va, tuttavia, delimitato l'oggetto delle questioni.

In linea con quanto affermato dalla sentenza n. 90 del 2025, devono essere, invero, dichiarate inammissibili quelle aventi a oggetto gli artt. 346-*bis* e 353-*bis* cod. pen., poiché tali disposizioni sono «estrane[e] e non pertinent[i] al contenuto delle questioni ora in esame, che non concernono la dosimetria sanzionatoria» dei reati in sé considerati (punto 5.2.). Il rimettente, infatti, le richiama soltanto per individuare le fattispecie incriminatrici oggetto del giudizio principale e la conseguente preclusione della messa alla prova, senza contestarne la conformità a Costituzione né le rispettive cornici edittali.

24.- Sono parimenti inammissibili le questioni aventi per oggetto l'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. Come chiarito dalla sentenza appena citata, un intervento additivo su tale disposizione, mediante l'inserimento dei delitti di cui agli artt. 346-*bis* e 353-*bis* cod. pen. nel catalogo ivi previsto, «produrrebbe effetti eccedenti il vulnus denunciato», rendendo «applicabile alla fattispecie criminosa in questione l'intera disciplina processuale del rito semplificato della citazione diretta a giudizio, in luogo del solo istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova». Del resto, la giurisprudenza costituzionale è salda nel senso che «il petitum dell'ordinanza di rimessione "ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure", ma non vincola questa Corte, la quale, "ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla reductio ad legitimitatem della disposizione censurata" (*ex multis*, sentenze n. 138, n. 90 e n. 12 del 2024)» (sentenza n. 90 del 2025, punto 5.4.).

25.- L'oggetto delle questioni deve essere, pertanto, circoscritto all'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., che stabilisce, in via generale, i limiti di applicabilità della messa alla prova.

26.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

27.- Muovendo in via prioritaria dalla prospettata violazione dell'art. 76 Cost., occorre anzitutto ricostruire il contenuto della delega e le modalità della sua attuazione.

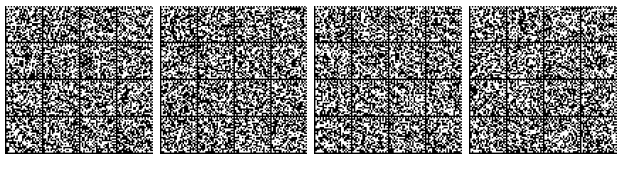
28.- L'art. 1, comma 22, lettera *a)*, della legge n. 134 del 2021 delegava il Governo a estendere l'ambito applicativo della sospensione del procedimento con messa alla prova, oltre ai casi previsti dall'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., a «ulteriori specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori» compatibili con l'istituto (sentenza n. 146 del 2023, punto 5). Nell'esercizio della delega, quindi, il d.lgs. n. 150 del 2022 ha ampliato l'elenco dei reati per i quali si procede con citazione diretta a giudizio, contenuto nell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. Per effetto del rinvio mobile operato dall'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., tale intervento ha esteso l'applicabilità della messa alla prova a numerose fattispecie punite con la reclusione di durata superiore al limite ordinario di quattro anni.

29.- Come rilevato dalla sentenza n. 146 del 2023, «l'elenco dei reati a citazione diretta [...], per i quali [...] è anche possibile la messa alla prova, si è [così] arricchito di numerosi reati, tutti puniti mediamente con pena edittale di cinque anni di reclusione, talora anche di sei anni; quindi oltre la soglia di quattro anni di cui all'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen.» (punto 5). La medesima pronuncia ha osservato che il legislatore, «anche dopo la recente riforma del 2022 (d.lgs. n. 150 del 2022) che ha lasciato invariato, in questa parte, il disposto dell'art. 168-*bis* cod. pen., è rimasto fermo nell'iniziale scelta di individuare i reati, per i quali è consentita la messa alla prova, sulla base della pena edittale detentiva prevista in misura non superiore nel massimo a quattro anni», qualificandola come «una scelta di politica criminale rimessa alla discrezionalità del legislatore» (sentenza n. 146 del 2023, punto 8). Tale modalità di attuazione trova conferma nella relazione illustrativa al decreto legislativo (sulla cui valenza, ordinanza n. 175 del 2026, che a sua volta richiama le sentenze n. 139 del 2025, n. 81 del 2025 e n. 175 del 2022), la quale chiarisce che «la scelta del Parlamento non [è] stata quella di estendere indiscriminatamente l'ambito di applicabilità dell'istituto ai reati puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni», bensì di «ampliare il novero delle eccezioni» alla soglia ordinaria dei quattro anni, sulla base di «due concorrenti criteri»: l'attitudine dei reati a percorsi risocializzanti o riparatori e la previsione di una pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni. Per «esigenze di tecnica e di economia legislativa», la delega è stata quindi attuata «coordinando gli interventi» relativi agli artt. 168-*bis* cod. pen. e 550, comma 2, cod. proc. pen. e ampliando il catalogo previsto da quest'ultima disposizione con reati che, «oltre a non presentare particolari difficoltà di accertamento, si prestano a percorsi risocializzanti o riparatori».

30.- La ricostruzione sin qui svolta depone nel senso che, nel riferirsi a «ulteriori specifici reati» puniti entro il limite massimo di sei anni e idonei a percorsi risocializzanti o riparatori, il criterio direttivo rimettesse al legislatore delegato la selezione delle fattispecie da includere, senza imporgli né di innalzare in via generale la soglia prevista dall'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., né di includere tutti i reati puniti entro tale limite. La mancata inclusione dei delitti di cui agli artt. 346-*bis* e 353-*bis* cod. pen. non contrasta, pertanto, con la delega, che non menzionava tali fattispecie, né prescriveva di ricomprendere tutti i delitti contro la pubblica amministrazione puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a sei anni. Neppure può ritenersi eccentrica rispetto al criterio direttivo la tecnica normativa prescelta, poiché l'ampliamento del catalogo dell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. ha determinato, per effetto del rinvio mobile già operante, la corrispondente estensione dell'ambito applicativo della messa alla prova, realizzando così la finalità perseguita dalla delega.

31.- Anche ove si ritenesse che tale finalità non sia stata integralmente attuata, la censura non sarebbe comunque fondata. Questa Corte, infatti, ha già chiarito che «il mancato o incompleto esercizio della delega non comporta di per sé la violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione». In mancanza di una simile alterazione, l'omissione del legislatore delegato può determinare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, «non certo una violazione di legge costituzionalmente apprezzabile» (sentenza n. 81 del 2025, punto 5, che richiama l'ordinanza n. 283 del 2013 e le sentenze n. 304 del 2011, n. 149 del 2005 e n. 8 del 1977).

32.- Nel caso in esame, la mancata inclusione dei delitti di traffico di influenze illecite e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente non determina quello «stravolgimento della legge di delegazione» che assumerebbe rilievo costituzionale. Essa riguarda, infatti, specifici reati non contemplati esplicitamente dalla legge delega e, pertanto, non è idonea «a minare il complessivo disegno del legislatore delegante», né a «pregiudicare in radice» il progetto da essa perseguito (sentenza n. 81 del 2025, punto 5.1.).



33.- Parimenti non fondata è la censura con la quale il rimettente denuncia, in riferimento all'art. 3 Cost., l'irragionevolezza dell'illustrato criterio selettivo adottato dal legislatore per individuare i reati per i quali è consentita la messa alla prova.

34.- In proposito, questa Corte «ha già più volte riconosciuto al legislatore "un'ampia discrezionalità nella definizione dei limiti oggettivi" [...] entro i quali possono trovare applicazione gli istituti del diritto penale punitivo "non carcerario"». Ha altresì precisato che tale discrezionalità può essere esercitata sia mediante il riferimento ai «limiti di pena», sia attraverso l'individuazione di «specifici titoli di reato (individuati nominativamente o, come in questo caso, attraverso il richiamo a una categoria definita da altra disposizione)», sempre che la scelta non risulti «manifestamente irragionevole, creando insostenibili disparità di trattamento» (sentenza n. 191 del 2025, punto 3.2., che richiama le sentenze n. 157 e n. 139 del 2025).

35.- In applicazione di tali principi, questa Corte ha già ricondotto alla discrezionalità legislativa la scelta di affiancare al criterio del limite edittale il «rinvio mobile a tutti i reati indicati dal comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen.», chiarendo che appartiene alla «logica stessa» di tale tecnica normativa, «comune nell'ordito del codice penale», la possibilità che la messa alla prova sia consentita anche per fattispecie il cui massimo edittale superi la soglia stabilita dall'art. 168-*bis* cod. pen. Ne ha, quindi, tratto la conclusione che la delimitazione dell'ambito applicativo dell'istituto mediante tale rinvio costituisce «una scelta di politica criminale di per sé non manifestamente irragionevole» (sentenza n. 191 del 2025, punto 3.2., che richiama la sentenza n. 139 del 2025).

36.- Alla luce delle considerazioni sopra esposte, non può dirsi manifestamente irragionevole la scelta legislativa di individuare i reati per i quali è consentita la messa alla prova mediante il criterio misto delineato dall'art. 168-*bis* cod. pen.

37.- Né conducono a diversa conclusione gli interventi normativi richiamati nell'ordinanza di rimessione, i quali, pur attestando una tendenza del legislatore a rimodulare il trattamento di alcuni delitti contro la pubblica amministrazione secondo criteri di maggiore selettività e proporzionalità, attengono a istituti e finalità differenti e, pertanto, non sono idonei a rendere costituzionalmente necessaria l'estensione della messa alla prova ai delitti di cui agli artt. 346-*bis* e 353-*bis* cod. pen.

38.- Quanto precede, tuttavia, non esclude che il rinvio a una disposizione dettata per un diverso istituto possa, in concreto, creare «insostenibili disparità di trattamento» o condurre «a risultati manifestamente sproporzionati» rispetto a specifiche ipotesi di reato (sentenza n. 191 del 2025, punto 4, che richiama di nuovo la sentenza n. 139 del 2025). Le fattispecie elencate nell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., infatti, «presentano elementi di notevole disomogeneità, tanto che è problematico individuarne un'univoca e coerente *ratio* ispiratrice» e sono state selezionate per delimitare l'ambito applicativo della citazione diretta a giudizio, istituto processuale «avente natura e funzione non sovrapponibili a quelle sottese alla messa alla prova» (sentenza n. 191 del 2025, punto 4, che richiama la sentenza n. 157 del 2025). Il relativo catalogo, inoltre, «si è arricchito di numerosi reati, tutti puniti mediamente con pena edittale di cinque anni di reclusione, talora anche di sei anni», e dunque oltre la soglia ordinaria di quattro anni (ancora sentenza n. 191 del 2025, punto 3.2., che richiama la sentenza n. 146 del 2023).

39.- Alle eventuali disarmonie di sistema derivanti da tale tecnica selettiva questa Corte può porre rimedio, come già avvenuto con la sentenza n. 90 del 2025, solo ove verifichi in concreto che il reato escluso dall'ambito applicativo della messa alla prova e sottoposto al suo sindacato «meriti invece di esservi ricompreso, in virtù della sua struttura e della sua oggettività giuridica», anche mediante «un'analisi comparativa con le fattispecie criminose incluse nell'elenco di cui all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen.» (sentenza n. 191 del 2025, punto 4). A detta verifica si procederà *infra* (punti 44 e seguenti), in sede di esame della questione relativa alla presunta violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento.

40.- La censura sollevata in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost. non è fondata.

41.- Questa Corte, invero, ha già chiarito che la messa alla prova persegue «scopi special-preventivi in una fase anticipata, in cui viene "infranta" la sequenza cognizione-esecuzione della pena, in funzione del raggiungimento della risocializzazione del soggetto» (sentenza n. 90 del 2025, punto 5.5.1., che richiama la sentenza n. 91 del 2018) e «disegna un percorso rieducativo e riparativo, alternativo al processo [oltre che] alla pena [...], che conduce, in caso di esito positivo, all'estinzione del reato» (sentenza n. 90 del 2025, punto 5.5.2., che richiama la sentenza n. 146 del 2022). La vocazione risocializzante dell'istituto non comporta, tuttavia, che l'art. 27, terzo comma, Cost. ne imponga l'applicazione a ogni reato astrattamente compatibile con condotte riparatorie o a ogni imputato rispetto al quale sia formulabile

una prognosi di astensione dal commettere reati. L'ammissione alla prova richiede, infatti, la verifica dell'idoneità di un programma trattamentale «ampiamente modulabile, [definito] tenendo conto della personalità dell'imputato e dei reati oggetto dell'imputazione» (sentenza n. 90 del 2025, punto 5.5.2.).

42.- La finalità rieducativa non esaurisce, peraltro, le funzioni della messa alla prova, che assolve anche a una finalità «sanzionatoria e deflattiva». Ne consegue che il legislatore, nel determinarne l'ambito applicativo, può tenere conto non soltanto di elementi concernenti la persona dell'imputato, ma anche di «altri fattori, come il bene giuridico tutelato, la condotta incriminata o il trattamento sanzionatorio» (sentenza n. 191 del 2025, punto 3.3.).

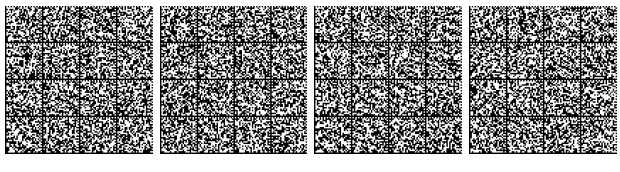
43.- Ne deriva che, con riguardo ai delitti in esame, non può ritenersi costituzionalmente necessaria l'estensione della possibilità di disporre la messa alla prova per il solo fatto che questa potrebbe concorrere al perseguimento delle finalità di reinserimento del soggetto. La giurisprudenza costituzionale ha già evidenziato che altri istituti sono «parimenti ispirati ad evitare la condanna ad una pena che possa essere percepita come non proporzionata e quindi tale da non favorire la risocializzazione del condannato» (sentenza n. 157 del 2025, punto 5, che richiama la sentenza n. 146 del 2023). L'esclusione dei delitti di cui agli artt. 346-*bis* e 353-*bis* cod. pen. dall'ambito applicativo della messa alla prova non compromette, pertanto, la funzione rieducativa della pena. Né assumono rilievo decisivo gli elementi relativi alla condizione personale dell'imputato e all'idoneità del programma trattamentale richiamati dal rimettente, poiché essi vengono in considerazione soltanto dopo che sia stata accertata l'astratta ammissibilità dell'istituto per il reato contestato.

44.- Resta da esaminare la censura di violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento tra i delitti oggetto del giudizio *a quo* e le fattispecie, evocate quali tertia comparationis, per le quali la messa alla prova è consentita in forza del rinvio all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. Il raffronto, tuttavia, non può essere condotto sulla sola base delle cornici edittali o della comune appartenenza dei reati a una medesima area sistematica, come sembra adombrare l'ordinanza di rimessione.

45.- Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, «il raffronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative - nel caso di specie in ordine all'ammissibilità, in astratto, alla messa alla prova - deve avere a oggetto casistiche omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione (sentenze n. 120 del 2023, n. 156 del 2020, n. 282 del 2010 e n. 161 del 2009)» (sentenza n. 90 del 2025, punto 5.5.1.). A tale fine occorre, anzitutto, esaminare gli elementi costitutivi delle fattispecie poste a confronto, con riguardo al soggetto attivo, ai presupposti, alla condotta, all'oggetto materiale, all'elemento soggettivo, al momento consumativo, alla forma dell'offesa e all'oggettività giuridica. Ove emerga una disomogeneità sul piano strutturale, deve poi verificarsi se il raffronto possa nondimeno proseguire in ragione di una «similitudine di disvalore», desumibile «dall'identità dei beni giuridici e dall'anticipazione della loro tutela penale» (sentenza n. 90 del 2025, punto 5.5.1.). Non è, tuttavia, sufficiente la comune appartenenza dei reati alla medesima categoria generale. Come chiarito dalla sentenza n. 157 del 2025, le fattispecie, pur «presentando tratti comuni e momenti di contatto, che ne giustificano la collocazione nella medesima categoria», possono non avere «carattere omogeneo in rapporto al bene protetto, declinato nella peculiare specificità di ciascuna fattispecie incriminatrice» (punto 4.2.).

46.- Il raffronto, peraltro, non può fondarsi su qualsiasi elemento comune, ma soltanto sui profili che risultino pertinenti rispetto alla concreta questione di costituzionalità. Questa Corte ha, infatti, recentemente precisato che il giudizio di eguaglianza in senso stretto è un «giudizio di relazione» e, più precisamente, un giudizio di pertinenza, poiché «[t]utte le cose, le persone o le situazioni sono simili per qualche profilo e dissimili per qualche altro, sicché, allo scopo di operare tra di esse un raffronto che abbia senso occorre stabilire quale profilo sia rilevante» (sentenza n. 54 del 2026, punto 9.1.). L'idoneità del *tertium comparationis* deve essere, quindi, apprezzata anzitutto nella prospettiva imposta dalla Costituzione, ossia sulla base dei diritti, dei doveri o degli interessi costituzionali in gioco, poiché «nel giudizio di eguaglianza rilevano [...] i soli profili per i quali si discute di tali diritti, doveri o interessi specificamente costituzionali». Devono essere, inoltre, distintamente considerate «le esigenze di coerenza sistematica e le finalità perseguite dalla norma oggetto di controllo di legittimità costituzionale e da quella assunta a tertium», che devono risultare coerenti e almeno non immeritevoli di protezione costituzionale (sentenza n. 54 del 2026, punto 9.1.; nello stesso senso sentenze n. 158, n. 154 e n. 85 del 2026).

47.- Solo ove, all'esito di tale verifica, risultino la sostanziale omogeneità delle fattispecie e la pertinenza del *tertium comparationis*, può procedersi al confronto delle rispettive cornici edittali, al fine di accertare se la disciplina censurata abbia determinato «un'anomalia, ribaltando la scala di gravità tra le due figure criminose in comparazione», per effetto della quale «[l]'ipotesi meno grave è soggetta a un trattamento più rigoroso» quanto all'ammissibilità della messa alla prova, come rilevato dalla sentenza n. 90 del 2025 nel raffronto tra il delitto di produzione, traffico e deten-



zione illeciti di sostanze stupefacenti di lieve entità e quello di istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti (punto 5.5.1.). Quando, invece, le fattispecie, pur presentando «tratti comuni e momenti di contatto» che ne giustificano la collocazione nella medesima categoria, non abbiano «carattere omogeneo in rapporto al bene protetto, declinato nella peculiare specificità di ciascuna fattispecie incriminatrice» (sentenza n. 157 del 2025, punto 4.2.), la loro sostanziale eterogeneità, quanto alla struttura e ai beni giuridici tutelati, «determina l'inidoneità dei tertia comparationis a fungere da termine di riferimento onde verificare la pretesa lesione del principio di uguaglianza», come ribadito dalla citata sentenza n. 157 del 2025 con riguardo al raffronto tra favoreggiamento reale, falsa testimonianza e induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria (punto 4.3.).

48.- Alla luce dei criteri sin qui delineati, occorre, anzitutto, ricostruire i tratti essenziali dei delitti oggetto del giudizio *a quo*, per poi verificarne la comparabilità con le fattispecie evocate dal rimettente quali termini di confronto.

49.- Come estesamente evidenziato dalla sentenza n. 185 del 2025, il delitto di traffico di influenze illecite, previsto dall'art. 346-*bis* cod. pen., è stato introdotto dall'art. 1, comma 75, lettera *r)*, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) e modificato, da ultimo, dall'art. 1, comma 1, lettera *e)*, della legge n. 114 del 2024. Si tratta di un reato comune, a struttura plurisoggettiva necessaria, che presuppone almeno l'accordo tra il mediatore e il soggetto che dà o promette l'utilità economica, entrambi assoggettati alla medesima pena. La condotta consiste nell'utilizzare intenzionalmente «relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-*bis*», al fine di farsi indebitamente dare o promettere, per sé o per altri, «denaro o altra utilità economica», destinati a remunerare il pubblico agente in relazione all'esercizio delle sue funzioni o a realizzare un'altra mediazione illecita. Quest'ultima è definita dal secondo comma come la mediazione diretta a indurre il pubblico agente «a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato e dal quale possa derivare un vantaggio indebito». Restano, pertanto, escluse la mera spendita del nome del pubblico agente e le relazioni soltanto vantate o asserite.

50.- La fattispecie si articola, invero, in tre elementi essenziali, costituiti dall'utilizzazione intenzionale di relazioni effettivamente esistenti con il pubblico agente, dalla dazione o promessa indebita di un'utilità economica e dalla destinazione di tale utilità alla remunerazione del pubblico agente o alla realizzazione di una mediazione illecita. Essa risponde all'esigenza di contrastare condotte, relazioni, entrature e accordi che si collocano in una fase preliminare o prodromica rispetto ai patti corruttivi. Il traffico di influenze illecite opera, dunque, come delitto-ostacolo o avamposto di tutela, volto a prevenire la corruzione dei pubblici agenti e a reprimere la mercificazione dell'accesso alla funzione pubblica prima che il patto corruttivo si consolidi o che il pubblico agente venga effettivamente coinvolto. Da ciò discende la sua configurazione come reato di pericolo astratto, posto a presidio dell'autonomia e della non venalità dell'azione amministrativa.

51.- Il secondo delitto oggetto del giudizio *a quo* è la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, previsto dall'art. 353-*bis* cod. pen. La disposizione, introdotta dall'art. 10 della legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia), punisce, «[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, turba il procedimento amministrativo diretto a stabilire il contenuto del bando o di altro atto equipollente al fine di condizionare le modalità di scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione».

52.- Quanto alla struttura tipica, si tratta di un reato comune, a forma vincolata e a dolo specifico. Il turbamento deve essere realizzato mediante una delle modalità indicate dalla disposizione e deve essere diretto a condizionare le modalità di scelta del contraente. La fattispecie tutela, dunque, la regolarità e l'imparzialità della fase preparatoria della procedura selettiva, impedendo che il contenuto del bando o dell'atto equipollente sia orientato, mediante condotte coattive («violenza o minaccia»), collusive («doni, promesse, collusioni») o fraudolente («altri mezzi fraudolenti»), in favore di un determinato contraente prima ancora dell'indizione o dello svolgimento della gara.

53.- Il traffico di influenze illecite e la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente presentano, dunque, significativi tratti comuni. Entrambi appartengono all'area dei delitti contro la pubblica amministrazione e tutelano, per profili diversi, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, anticipando la tutela penale rispetto alla piena lesione dell'interesse protetto. Il primo interviene nella fase delle relazioni e delle mediazioni illecite prodromiche alla possibile corruzione; il secondo nella fase di formazione degli atti destinati a regolare la scelta del contraente, prima dell'indizione e dello svolgimento della gara. Le due fattispecie presidiano, quindi, snodi particolarmente sensibili della funzione amministrativa, proteggendo, rispettivamente, l'autonomia e la non venalità dell'azione pubblica

e la regolarità e l'imparzialità della fase preparatoria della procedura selettiva. Entrambe, inoltre, sono delimitate da clausole di riserva rispetto a più gravi delitti contro la pubblica amministrazione, coerentemente con la loro funzione di tutela anticipata rispetto a fenomeni corruttivi o perturbativi di maggiore intensità.

54.- I termini di raffronto indicati dal rimettente sono la ricettazione, l'oltraggio, la violenza o minaccia e la resistenza a pubblico ufficiale, tutti reati compresi nel catalogo dell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. e per i quali è consentito, per questa via, l'accesso alla messa alla prova. Essi presentano, tuttavia, caratteristiche strutturali e offensive diverse da quelle proprie dei delitti oggetto del giudizio *a quo*.

55.- Quanto alla ricettazione, il raffronto prospettato nell'ordinanza di rimessione sembra fondarsi essenzialmente sulla cornice edittale. L'art. 648 cod. pen. sanziona chi, fuori dei casi di concorso nel reato e al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, «acquista, riceve od occulta denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque si intromette nel farle acquistare, ricevere od occultare», con «la reclusione da due ad otto anni e con la multa da euro 516 a euro 10.329». La pena massima è, dunque, sensibilmente superiore a quelle previste per il traffico di influenze illecite e per la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, ma ciò non è di per sé sufficiente a rendere le fattispecie comparabili.

56.- La ricettazione presuppone, invero, la commissione di un precedente reato, al quale il ricettatore non abbia concorso, e si realizza mediante l'acquisto, la ricezione, l'occultamento di denaro o cose di provenienza delittuosa, ovvero nell'intromissione diretta a favorirne l'acquisto, la ricezione o l'occultamento, nella consapevolezza di tale provenienza e al fine di procurare a sé o ad altri un profitto. La fattispecie interviene, pertanto, in una fase successiva alla commissione del reato presupposto e tutela un bene giuridico diverso dal buon andamento e dall'imparzialità dell'azione amministrativa.

57.- I delitti oggetto del giudizio, invece, non presuppongono un reato già consumato, né hanno per oggetto denaro o cose di provenienza delittuosa, ma anticipano la tutela penale rispetto alla possibile compromissione dell'imparzialità e della regolarità dell'azione amministrativa. Le analogie ravvisabili nell'attività di intermediazione e nel perseguimento di un vantaggio proprio o altrui non investono, pertanto, gli elementi strutturali e offensivi delle fattispecie e non sono pertinenti rispetto alla specifica questione della eguaglianza di trattamento.

58.- Differente è anche la struttura dell'oltraggio a pubblico ufficiale. L'art. 341-*bis* cod. pen. punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni «[c]hiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni». Si tratta di un reato comune, a forma libera, nel quale l'offesa, commessa nelle particolari condizioni di luogo e di pubblicità richieste dalla norma, deve colpire il pubblico ufficiale nella qualità e nell'autorità connesse all'esercizio della funzione. La fattispecie è generalmente ritenuta plurioffensiva, poiché tutela, accanto all'onore del funzionario, il prestigio della funzione e il regolare svolgimento dell'attività amministrativa.

59.- La comune appartenenza ai delitti contro la pubblica amministrazione e il collegamento con l'esercizio della funzione pubblica non valgono, tuttavia, a superare le differenze tra le fattispecie. L'oltraggio reprime un'offesa all'onore e al prestigio del pubblico ufficiale, arrecata in occasione del compimento di un atto d'ufficio e caratterizzata dalla risonanza derivante dalla presenza di più persone. Il traffico di influenze illecite e la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente presidiano, invece, il corretto esercizio della funzione amministrativa, prevenendo, rispettivamente, la mercificazione delle relazioni con il pubblico agente, in una fase prodromica alla possibile corruzione, e l'illecito condizionamento degli atti destinati a regolare la scelta del contraente. I profili comuni restano, pertanto, recessivi rispetto alle differenze concernenti la struttura tipica, l'oggettività giuridica specifica, il momento dell'offesa e la funzione della tutela.

60.- Maggiore prossimità potrebbe, a prima lettura, essere ravvisata con i delitti di violenza o minaccia e di resistenza a pubblico ufficiale, entrambi caratterizzati dall'interferenza violenta o minacciosa con l'attività della pubblica amministrazione. L'art. 336 cod. pen. punisce con la reclusione da sei mesi a cinque anni «[c]hiunque usa violenza o minaccia a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri, o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio»; lo stesso articolo prevede la reclusione fino a tre anni «se il fatto è commesso per costringere alcuna delle persone [anzidette] a compiere un atto del proprio ufficio o servizio, o per influire, comunque, su di essa». L'art. 337 cod. pen. punisce, a sua volta, con la reclusione da sei mesi a cinque anni «[c]hiunque usa violenza o minaccia per opporsi a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, mentre compie un atto di ufficio o di servizio, o a coloro che, richiesti, gli prestano assistenza».

61.- Sul piano strutturale, sono entrambi reati comuni a forma vincolata, posti a tutela del regolare svolgimento dell'attività amministrativa e della libertà morale o di azione del pubblico agente. Diverse sono, tuttavia, la direzione e la collocazione temporale dell'interferenza. Nell'art. 336 cod. pen. l'uso della violenza o della minaccia precede l'atto

ed è diretto a coartare la formazione della volontà funzionale, inducendo il pubblico agente a compiere od omettere un atto del proprio ufficio, mentre nell'art. 337 cod. pen. il ricorso a tali modalità di condotta è contestuale all'esecuzione di un atto già in corso ed è finalizzato a impedirla od ostacolarla.

62.- Il traffico di influenze illecite presenta una struttura diversa da quella dei delitti appena esaminati, poiché non presuppone l'esercizio di violenza o minaccia nei confronti del pubblico agente, ma un accordo tra il mediatore e il soggetto che dà o promette l'utilità economica, fondato sull'utilizzazione intenzionale di relazioni effettivamente esistenti che il mediatore stesso intrattiene con il primo. La comune appartenenza ai delitti contro la pubblica amministrazione e il collegamento con l'esercizio della funzione pubblica non investono, pertanto, gli elementi strutturali e offensivi rilevanti ai fini della comparazione.

63.- Più articolato è il raffronto tra la violenza o minaccia a pubblico ufficiale e la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente. Entrambi sono reati comuni, richiedono il dolo specifico e contemplano la violenza o la minaccia quali modalità dirette a interferire sulla formazione della volontà amministrativa. Tale prossimità non rende, tuttavia, le fattispecie sostanzialmente omogenee.

64.- Nell'art. 336 cod. pen., l'uso della violenza o della minaccia costituisce la modalità necessaria della condotta ed è rivolto direttamente nei confronti del pubblico agente, al fine di coartarne la libertà di determinazione, inducendolo a compiere od omettere un atto dell'ufficio o del servizio, ovvero a compiere un atto contrario ai propri doveri. Nell'art. 353-*bis* cod. pen., invece, la violenza e la minaccia costituiscono soltanto alcuni dei possibili mezzi di realizzazione del turbamento, alternativi ai doni, alle promesse, alle collusioni e agli altri mezzi fraudolenti. L'alterazione del procedimento, quindi, non presuppone necessariamente la coazione esercitata sulla volontà del pubblico agente, potendo derivare anche da condotte collusive o fraudolente.

65.- Le due fattispecie differiscono anche per l'oggetto del condizionamento. Nell'art. 336 cod. pen., la condotta è diretta a coartare la libertà di determinazione del pubblico agente rispetto a un atto dell'ufficio o del servizio non ulteriormente tipizzato. L'art. 353-*bis* cod. pen. seleziona, invece, uno specifico segmento dell'attività amministrativa, costituito dal procedimento diretto a stabilire il contenuto del bando o di altro atto equipollente, e richiede che il turbamento sia finalizzato a condizionare le modalità di scelta del contraente. La fattispecie presenta, dunque, una più specifica connotazione, poiché individua sia il procedimento sul quale deve ricadere l'interferenza, sia il risultato al quale essa deve essere finalizzata.

66.- La prossimità strutturale tra i due reati è, dunque, meramente parziale, poiché riguarda soltanto alcune delle modalità esecutive dell'art. 353-*bis* cod. pen., non rappresentative dell'intera fattispecie. Le descritte similitudini non sono, peraltro, decisive ai fini del giudizio di eguaglianza, che richiede di verificare se gli elementi comuni siano pertinenti rispetto alla specifica differenza di trattamento censurata, tenendo conto anche delle «esigenze di coerenza sistematica e [del]le finalità perseguite dalla norma oggetto di controllo di legittimità costituzionale e da quella assunta a tertium, che devono essere coerenti e almeno non immeritevoli di protezione costituzionale» (sentenza n. 54 del 2026, punto 9.1.).

67.- Per il suddetto profilo, assume particolare rilievo la circostanza che il delitto di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, introdotto nel 2010, ricalchi il modello del delitto di turbata libertà degli incanti, disciplinato dall'art. 353 cod. pen., che punisce chiunque, «con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, impedisce o turba la gara nei pubblici incanti o nelle licitazioni private per conto di pubbliche Amministrazioni, ovvero ne allontana gli offerenti». Le due disposizioni impiegano, non casualmente, la medesima elencazione delle modalità illecite della condotta, costituite dalla «violenza o minaccia», dai «doni», dalle «promesse», dalle «collusioni» e dagli «altri mezzi fraudolenti». Esse si distinguono principalmente per il segmento procedimentale sul quale tali modalità incidono. L'art. 353-*bis* cod. pen. punisce il turbamento del procedimento amministrativo diretto a stabilire il contenuto del bando o di altro atto equipollente, realizzato al fine di condizionare le modalità di scelta del contraente; l'art. 353 cod. pen. punisce, invece, chi, mediante gli stessi mezzi, impedisce o turba la gara nei pubblici incanti o nelle licitazioni private per conto di pubbliche amministrazioni, ovvero ne allontana gli offerenti. La prima fattispecie presidia, dunque, la genuinità della fase genetica della procedura, mentre la seconda ne tutela il libero e regolare svolgimento dopo l'adozione del bando.

68.- La continuità sistematica tra le due condotte trova ulteriore conferma nella disciplina delle relative conseguenze sul contratto stipulato all'esito della procedura. L'art. 122, comma 2, lettera *b)*, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega

al Governo in materia di contratti pubblici) impone alla stazione appaltante di risolvere il contratto qualora nei confronti dell'appaltatore «sia intervenuta una sentenza di condanna passata in giudicato per uno dei reati di cui al Capo II del Titolo IV della Parte V del presente Libro». Tra tali reati, l'art. 94, comma 1, lettera *b)*, include espressamente i delitti, consumati o tentati, di cui agli artt. 353 e 353-*bis* cod. pen., senza contemplare quello previsto dall'art. 336 cod. pen. Anche la disciplina della messa alla prova accomuna le due fattispecie, dal momento che nessuna di esse è compresa nel catalogo dell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. ed entrambe restano escluse dall'ambito applicativo dell'istituto, in quanto anche punite con pena detentiva superiore nel massimo a quattro anni.

69.- L'identità di disciplina, rispetto tanto alla sorte del contratto quanto all'accesso alla messa alla prova, riflette la scelta legislativa di assoggettare al medesimo trattamento le condotte che compromettono la libertà e la regolarità delle procedure di affidamento, sia nella fase preparatoria sia in quella competitiva, confermando la continuità strutturale e funzionale tra le due incriminazioni e il particolare disvalore a esse attribuito. Consentire la messa alla prova del solo delitto di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente incrinerebbe tale coerenza sistematica, aprendo l'accesso all'istituto per il turbamento della fase preparatoria e continuando a escluderlo per la corrispondente condotta incidente sulla gara già indetta.

70.- Alla luce dell'esame comparativo sin qui svolto, le differenze riscontrate nella struttura tipica e nell'oggettività giuridica specifica dei reati considerati, unitamente all'assenza di profili comuni pertinenti rispetto alla disparità di trattamento censurata, determinano l'inidoneità di tutti i tertia comparationis evocati dal rimettente. Non occorre, dunque, procedere al confronto tra le rispettive cornici edittali e i regimi di accesso alla messa alla prova.

71.- Per le ragioni sopra esposte, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non consente la sospensione del procedimento con messa alla prova per i delitti di traffico di influenze illecite e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, sollevate in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 76 Cost., vanno dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 550, comma 2, del codice di procedura penale e degli artt. 346-*bis *e 353-*bis *del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 76 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Pescara con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 76 Cost., dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Pescara con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2026.

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 2 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260180

N. **181**

Sentenza 10 giugno - 3 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati militari - Diffamazione militare - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva - Possibilità, per il giudice, di applicare in alternativa la pena pecuniaria, come previsto per il reato di diffamazione comune - Omessa previsione - Violazione del principio, anche convenzionale, della libertà di manifestazione del pensiero e dell'uniformità dell'ordinamento delle Forze armate a quello generale - illegittimità costituzionale.

Reati militari - Diffamazione militare - Trattamento sanzionatorio - Aggravante nel caso in cui l'offesa sia recata a un corpo militare, ovvero a un ente amministrativo o giudiziario militare - Disposizione strettamente connessa ad altre dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale.

– Codice penale militare di pace, art. 227, primo, secondo e terzo comma.
– Costituzione, artt. 21, 52 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 10.

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. 227, primo e secondo comma, del codice penale militare di pace, promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, nel procedimento penale a carico di G. M., con ordinanza del 21 ottobre 2025, iscritta al n. 244 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di G. M. e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito all'udienza pubblica del 10 giugno 2026 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi l'avvocato Anna Maria Santoro per G. M. e l'avvocato dello Stato Antonio Trimboli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 ottobre 2025 (iscritta al reg. ord. n. 244 del 2025) la Corte di cassazione, prima sezione penale, chiamata a pronunciarsi sul ricorso di G. M., maresciallo di seconda classe condannato alla pena di otto mesi di reclusione militare per i delitti di diffamazione ai danni del 16° Stormo dell'Aeronautica militare di Martina Franca, dei Carabinieri della Stazione di Martina Franca e del Ministro *pro tempore* della difesa, ha sollevato, su richiesta dell'imputato, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 227, primo e secondo comma, del codice penale militare di pace, nella parte in cui non prevede che la diffamazione militare sia punita, in alternativa alla pena detentiva, con la pena pecuniaria.

La citata norma è denunciata per dedotta contrarietà agli artt. 21, 52 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

1.1.- Quanto ai fatti di causa, il giudice *a quo* riferisce che G. M. è chiamato a rispondere del reato di diffamazione militare per avere affermato, in un comunicato trasmesso su due profili Facebook a lui riconducibili e sul sito internet Infodifesa.it, che il decesso di un militare dell'Aeronautica era riconducibile a un ennesimo suicidio, a una «strage silenziosa» dovuta - in estrema sintesi - al clima all'interno del corpo militare dell'Aeronautica e che le modalità delle indagini svolte dai Carabinieri erano finite in un «vicolo cieco». Precisa, poi, che successivamente si apprendeva che il decesso del militare non era dovuto a suicidio, bensì a morte accidentale.

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni, la Corte rimettente premette ch'essa si risolve anche nel semplice effetto determinato dalla norma indubbiata sul «percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale». Aggiunge, poi, che nei giudizi penali il giudice è costretto a «formulare eventuali questioni di legittimità costituzionale relative al trattamento sanzionatorio in una fase processuale in cui non ha ancora statuito sulla colpevolezza dell'imputato». Nella specie, la Corte di cassazione è chiamata a pronunciarsi anzitutto sui primi due motivi di ricorso, che non fanno «emerg[ere] evidente l'assenza di responsabilità dell'imputato».

Infine, rileva che il trattamento sanzionatorio della diffamazione militare si presta a plurime considerazioni critiche e conclude nel senso che «[a]lla luce delle superiori considerazioni ritiene questa Corte rilevante affrontare il tema della tipologia di sanzione prevista per la diffamazione militare».

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte rimettente ravvisa il contrasto della norma incriminatrice con gli artt. 21, 52 e 117 Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 10 CEDU), escludendo - in ragione dell'inequivoco tenore letterale della norma - la possibilità di una soluzione interpretativa conforme a Costituzione.

Il giudice *a quo*, premesso che la libertà di espressione è tutelata sia dall'art. 21 Cost. sia dall'art. 10 CEDU, sostiene che, alla luce del consolidato orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, la norma censurata risulterebbe contraria all'art. 10 CEDU, poiché sarebbe eccessiva e sproporzionata la previsione (anche solo in astratto) della pena detentiva per i reati di diffamazione, salvo che in circostanze eccezionali ove si determini una grave lesione di altri diritti fondamentali, come, per esempio, nel caso dei discorsi di odio o di istigazione alla violenza.

In tal senso il rimettente richiama l'ordinanza n. 132 del 2020 e la sentenza n. 150 del 2021 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), affermando che l'irrogazione della sanzione detentiva (indipendentemente dalla possibilità di una sua sospensione condizionale o di una sua sostituzione con misure alternative alla detenzione rispetto al singolo condannato) è divenuta ormai incompatibile con l'esigenza di «non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri».

Tali princìpi, affermati dalla giurisprudenza costituzionale ed europea, dovrebbero essere riconosciuti anche con riferimento alla fattispecie della diffamazione militare, per la «centralità della manifestazione del pensiero come momento determinante del processo democratico di controllo della legittimità dell'esercizio del potere».

Secondo il rimettente, peraltro, non osterebbe all'accoglimento delle questioni la sentenza n. 215 del 2017 di questa Corte, che ha ritenuto non irragionevole la mancata ricomprensione dell'ingiuria militare (art. 226 cod. pen. mil. pace) nell'ambito della decriminalizzazione disposta dal decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), con riferimento, fra l'altro, all'ingiuria "comune", in considerazione dell'«obiettivo di tutelare il rapporto di disciplina inteso come insieme di regole di comportamento, la cui osservanza è strumentale alla coesione delle Forze armate e, dunque, ad esigenze di funzionalità delle stesse». La questione sottoposta a scrutinio, infatti, non riguarda la rilevanza penale del fatto diffamatorio, ma la proporzionalità, rispetto ai valori in gioco, dell'esclusiva pena detentiva.

Del resto, come pure ricordato dalla sentenza n. 127 del 2025 di questa Corte, il legislatore ha dato compiuta regolamentazione all'attività sindacale nell'ordinamento militare con previsioni che assumono un significato sistematico nel sindacato sul bilanciamento, che viene sollecitato in relazione ai diritti garantiti dall'art. 21 Cost. e dall'art. 10 CEDU.

Il dubbio di legittimità costituzionale «non riposa su una generalizzata parificazione della fattispecie comune della diffamazione e di quella militare», essendo ben chiaro, come ricordato dalla sentenza n. 273 del 2009 di questa Corte, che la lesione di interessi squisitamente pubblicistici nelle condotte militari giustifica «l'esclusione della procedibilità a querela della persona offesa per il delitto di diffamazione militare e la sua esclusiva subordinazione alla richiesta del comandante di corpo».

Pur nella maggiore complessità offensiva delle condotte diffamatorie rilevanti per l'ordinamento militare, viene sempre in gioco un'esigenza di bilanciamento con il valore della libera manifestazione del pensiero, riconosciuta anche nell'ambito dell'ordinamento militare, come del resto affermato anche dalla giurisprudenza europea, secondo la quale la libertà di espressione «non si ferma davanti al cancello delle caserme» (vengono citate Corte EDU, grande camera, sentenze 25 novembre 1997, Grigoriades contro Grecia e terza sezione, 8 novembre 2022, Ayuso Torres contro Spagna).

Tali affermazioni si considerano inserite nel processo di assorbimento dell'ordinamento militare in quello statale, nel rispetto di quanto sancito dall'art. 52, terzo comma, Cost., a tenor del quale l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica.

La centralità dello spirito democratico si manifesterebbe in una «dimensione collettiva che attiene al contributo che la discussione pubblica può fornire proprio al processo democratico di costante inquadramento delle forze armate al servizio della Repubblica».

Tanto premesso, il rimettente rileva che, sebbene, in linea generale, l'ordinamento penale militare di pace non conosca le pene pecuniarie (art. 22 cod. pen. mil. pace), «esso non è più ritenuto incompatibile con queste ultime (come già rilevato da Corte cost., sent. n. 284 del 1995, che richiama alcune puntualizzazioni di Corte cost., sent. n. 280 del 1987)». Ciò sia perché, in relazione a talune fattispecie, la pena pecuniaria è espressamente prevista in forza del richiamo alle leggi speciali (art. 3, primo comma, della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, recante «Militarizzazione del personale civile e salariato in servizio presso la Regia guardia di finanza e disposizioni penali per i militari del suddetto Corpo»), sia perché, «a partire da Corte cost., sent. n. 284 del 1995, non si dubita dell'operatività della disciplina delle pene sostitutive, ivi inclusa quella pecuniaria, alle condanne per reati militari». È in tale logica, del resto, che è stato introdotto l'art. 75-*bis* della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante «Modifiche al sistema penale» (inserito dall'art. 71, comma 1, lettera aa, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, recante «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari»), a tenor del quale le disposizioni del Capo III della stessa legge si applicano ai reati militari quando le prescrizioni risultano in concreto compatibili con la posizione soggettiva del condannato.

Tale mutamento del quadro normativo e giurisprudenziale potrebbe rendere più ampio lo spettro applicativo dell'art. 410 cod. pen. mil. pace, a tenor del quale le sentenze di condanna a pene pecuniarie, pronunciate dai tribunali militari in applicazione del codice penale o di leggi speciali, sono eseguite a norma del codice di procedura penale, a meno che la legge penale militare non disponga altrimenti.

Qualora questa Corte ritenesse di accogliere le questioni - aggiunge il rimettente - potrebbe tener conto, come paradigma normativo interno idoneo a operare la reductio ad legitimitatem, proprio della fattispecie comune della diffamazione (art. 595 del codice penale), adottando una soluzione per "linee interne", che non altererebbe le specifiche pene detentive previste dal codice penale militare, ma consentirebbe al giudice di disporre «di uno strumento costituito dalla pena pecuniaria della multa» in grado di sanzionare i casi nei quali la condotta illecita non raggiunga la soglia di gravità che giustifica la pena detentiva.

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

2.1.- Le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, perché ipotetiche e virtuali.

In particolare, il rimettente, in quanto giudice di legittimità, non sarebbe deputato a intervenire sul trattamento sanzionatorio (salvo l'annullamento senza rinvio) e non avrebbe preso in considerazione la disciplina delle pene sostitutive, inclusa quella pecuniaria, che è stata ammessa dalla sentenza n. 284 del 1995 di questa Corte e di recente disciplinata dall'art. 75-*bis* della legge n. 689 del 1981.

2.2.- Le questioni sarebbero comunque non fondate, in quanto il diverso trattamento sanzionatorio della diffamazione militare e di quella comune sarebbe calibrato sui differenti beni giuridici tutelati dalle due fattispecie e sulle esigenze di coesione delle Forze armate.

2.3.- Con memoria pervenuta il 20 maggio 2026 la difesa del Presidente del Consiglio ha prospettato ulteriori profili di inammissibilità delle questioni.

Anzitutto, la soluzione costituzionalmente adeguata proposta dal rimettente (di mutuare la pena pecuniaria alternativa dalla fattispecie della diffamazione comune) «sconterebbe, in primo luogo, la difficoltà della non perfetta simmetria fra le ipotesi di reato disciplinate dalle rispettive disposizioni incriminatrici», considerando anche la diversa gravità dei limiti edittali previsti per le fattispecie base e per le fattispecie aggravate. La trasposizione dei livelli di pena pecuniaria previsti per la diffamazione comune nella norma militare imporrebbe di scegliere «se fissare un'unica

misura valevole per tutte le ipotesi aggravate ivi considerate oppure se scindere l'unitarietà della loro disciplina ai soli fini della risposta pecuniaria così come accade per la diffamazione comune»: soluzioni, entrambe, che presuppongono opzioni di politica criminale implicanti almeno in parte scelte di valore spettanti al solo legislatore.

Inoltre, «l'inserzione della pena pecuniaria nella fattispecie militare pone anche dubbi di tenuta sotto il profilo della ragionevolezza sistematica, considerando il fatto che la sostanziale mitigazione del trattamento sanzionatorio della maggior parte delle sotto-fattispecie di diffamazione militare, renderebbe di fatto meno gravi tali ipotesi rispetto a quelle dell'ingiuria militare tutt'ora punite dall'art. 226 c.p.m.p. con la sola pena detentiva».

3.- Si è costituito in giudizio G. M., imputato nel giudizio *a quo*, il quale ha richiamato le sentenze n. 273 del 2009 e n. 150 del 2021 di questa Corte e ha evidenziato che pende innanzi alla Corte EDU (procedimento M. contro Italia, richiesta n. 6424/24) un ricorso proposto dal medesimo G. M., condannato per fatti analoghi con sentenza 12 luglio-15 dicembre 2023, n. 50155, emessa dalla Corte di cassazione, settima sezione penale, concludendo per l'accoglimento delle questioni.

Considerato in diritto

4.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 244 del 2025) la Corte di cassazione, prima sezione penale, chiamata a pronunciarsi sul ricorso di G. M., maresciallo di seconda classe condannato alla pena di otto mesi di reclusione militare per i delitti di diffamazione ai danni del 16° Stormo dell'Aeronautica militare di Martina Franca, dei Carabinieri della Stazione di Martina Franca e del Ministro *pro tempore* della difesa, ha sollevato, su richiesta dell'imputato, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 227, primo e secondo comma, cod. pen. mil. pace, nella parte in cui non prevede che, in alternativa alla pena detentiva, la diffamazione militare sia punita con la pena pecuniaria.

4.1.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente premette ch'essa si risolve anche nella semplice influenza sul «percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale». Aggiunge, poi, che nei giudizi penali il giudice è costretto a «formulare eventuali questioni di legittimità costituzionale relative al trattamento sanzionatorio in una fase processuale in cui non ha ancora statuito sulla colpevolezza dell'imputato». Nella specie, la Corte di cassazione è chiamata a pronunciarsi anzitutto sui primi due motivi di ricorso, che - riferisce - non fanno «emerg[ere] evidente l'assenza di responsabilità dell'imputato».

Infine, rileva che il trattamento sanzionatorio della diffamazione militare si presta a plurime considerazioni critiche e conclude nel senso che «[a]lla luce delle superiori considerazioni ritiene questa Corte rilevante affrontare il tema della tipologia di sanzione prevista per la diffamazione militare».

4.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ravvisa un contrasto della norma censurata con gli artt. 21, 52 e 117 Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 10 CEDU), anche escludendo - in ragione del suo inequivoco tenore letterale - la possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione.

Il giudice *a quo*, premesso che la libertà di manifestazione del pensiero è tutelata sia dall'art. 21 Cost. sia dall'art. 10 CEDU, sostiene che, alla luce del consolidato orientamento della Corte di Strasburgo, la norma censurata risulterebbe contraria al menzionato parametro convenzionale, poiché sarebbe eccessivo e sproporzionato prevedere (anche solo in astratto) la pena detentiva per i reati di diffamazione, anziché limitarla alle circostanze eccezionali in cui si sia verificata una grave lesione di altri diritti fondamentali, come per esempio accade nel caso dei discorsi di odio o di istigazione alla violenza.

5.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate, argomentando - prima nell'atto di intervento, poi in memoria - nei termini descritti in narrativa.

6.- Le eccezioni di inammissibilità proposte della difesa del Presidente del Consiglio devono essere respinte.

Con la prima delle eccezioni formulate nell'atto di intervento si sostiene che il giudice *a quo*, in quanto di mera legittimità, non sarebbe deputato a intervenire sul trattamento sanzionatorio. Nella fattispecie, tuttavia, il giudizio principale pendente innanzi la Corte di cassazione, dal quale scaturisce il presente giudizio incidentale, è stato introdotto da un ricorso recante un motivo concernente la sproporzione della pena detentiva per i fatti di diffamazione non connotati da caratteri di eccezionale gravità, alla stregua dei criteri forniti da questa Corte con la sentenza n. 150 del 2021. Le questioni risultano dunque rilevanti, dovendo la rimettente decidere sul profilo della denunciata sproporzione della pena detentiva sulla base della giurisprudenza convenzionale e costituzionale. Ci troviamo, pertanto, in una situazione ben diversa da quella scrutinata (e decisa nel senso dell'inammissibilità) dalla sentenza di questa Corte n. 127 del 2025.

Viene, poi, prospettata la mancata considerazione della disciplina delle pene sostitutive, ma detta eccezione non considera che al giudice di legittimità non è stato devoluto un motivo concernente questo profilo, né sussiste la sua competenza all'applicazione diretta di tali pene. In ogni caso, appare assorbente la considerazione che le questioni oggetto di scrutinio riguardano l'astratta comminatoria della pena detentiva per il reato di diffamazione militare e che esse sono analoghe a quelle decise da questa Corte con la sentenza n. 150 del 2021.

L'eccezione di inammissibilità formulata con la memoria merita di essere trattata unitamente al merito, concernendo il profilo della soluzione costituzionalmente adeguata alla rimozione del lamentato vizio di legittimità costituzionale.

7.- Quanto al merito, ai fini di una maggior chiarezza espositiva appare opportuno richiamare brevemente il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

7.1.- L'art. 227 cod. pen. mil. pace punisce la diffamazione militare con la pena della reclusione militare fino a sei mesi (comma primo). Se l'offesa «consiste nell'attribuzione di un fatto determinato, o è recata per mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico», la reclusione militare è da sei mesi a tre anni (secondo comma). Se, infine, «l'offesa è recata a un corpo militare, ovvero a un ente amministrativo o giudiziario militare, le pene sono aumentate» (terzo comma).

Tali previsioni sono collocate nel Capo III («Reati contro la persona») del Titolo IV («Reati speciali contro l'amministrazione militare, contro la fede pubblica, contro la persona e contro il patrimonio») del Libro II del codice penale militare di pace.

Nella sistematica del codice tale categoria residuale si affianca a quelle dei «Reati contro la fedeltà e la difesa militare» (Titolo *I)*, dei «Reati contro il servizio militare» (Titolo *II)*, dei «Reati contro la disciplina militare» (Titolo *III)*.

È opportuno evidenziare che, a differenza di quanto accadeva nel progetto preliminare, ispiratosi al principio che il codice penale militare doveva contenere soltanto i reati tipicamente militari, in quello definitivo sono state previste alcune figure delittuose che, «trovando riscontro nella legge penale comune, sarebbero state punibili, in mancanza di una norma speciale nel codice penale militare, con le pene stabilite dal codice penale, che non appaiono però adeguate alla entità effettiva del fatto, avuto riguardo al suo movente e alle condizioni di persona e di ambiente» («Relazione al Re del capo del Governo, per l'approvazione del codice penale militare di pace e del codice penale militare di guerra», pag. 27).

Tali figure erano qualificate reati militari «per le particolari circostanze in cui sono commessi e soprattutto per la qualità [militare] del colpevole e del soggetto passivo».

In tal modo si evitava di applicare le pene pecuniarie, estendendo il principio che le pene pecuniarie contraddicono «all'indole del reato militare e a quella parità di trattamento che, nell'interesse della disciplina, sembra necessario in ogni caso scrupolosamente mantenere» (ancora così la Relazione citata, pag. 27).

Nell'ambito dei reati contro la persona è stato dunque inserito il reato di diffamazione, che si differenzia dal reato comune di cui all'art. 595 cod. pen. essenzialmente per due profili: *i)* la qualità di militare sia del soggetto attivo sia del soggetto passivo; *ii)* il trattamento sanzionatorio (per tutti i reati previsti dal codice penale militare viene comminata esclusivamente la pena detentiva, mentre per i corrispondenti reati comuni è comminata, in via esclusiva o - come nel caso della diffamazione - alternativa, la pena pecuniaria).

Tuttavia, i limiti edittali della pena detentiva per i reati militari sono quasi sempre inferiori a quelli dei corrispondenti reati comuni (la diffamazione militare semplice è punita con la reclusione militare fino a sei mesi, la diffamazione comune semplice lo è con la reclusione fino a un anno o con la multa). La *ratio* di tale trattamento sanzionatorio più mite è stata «giustificata dalle particolari condizioni in cui si svolge la convivenza militare, per cui taluni episodi possono considerarsi una manifestazione di esuberanza giovanile, anziché di pravi sentimenti» (Relazione, pag. 28). Si trattava di una scelta avente una chiara connotazione ideologica, che peraltro, in dottrina, ha attirato perplessità per l'insufficiente tutela assicurata nelle Forze armate all'incolumità individuale, all'onore e alla libertà morale della persona, specie a fronte di fenomeni come quello del cosidetto "nonnismo".

7.2.- La giurisprudenza di legittimità che si è pronunciata sulla diffamazione militare ha affermato che il delitto previsto dall'art. 227 cod. pen. mil. pace «che presenta identità strutturale, quanto al modello oggettivo di condotta, rispetto alla corrispondente fattispecie dell'art. 595 c.p., si distingue per il duplice requisito della necessaria concorrenza della qualità militare di entrambi i soggetti, attivo e passivo, del reato» (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 27 ottobre-17 novembre 2010, n. 40556), evidenziando che «[...] i reati militari, di competenza dei relativi tribunali, sono non solo quelli esclusivamente militari, ma anche quelli che, pur essendo previsti con identica struttura dalla legge penale comune, sono puniti con specifica disposizione dalla legge penale militare» (Corte di cassa-

zione, prima sezione penale, sentenza 5 maggio-30 maggio 2008, n. 21863, in tema di reato di diffamazione commesso da militare nei confronti di altro militare che, nonostante gli elementi di comunanza con l'analogo reato previsto dalla legge penale comune, risulta lesivo dell'onore del militare e dell'interesse alla coesione e all'ordine delle Forze armate).

7.3.- Questa Corte si è pronunciata sulla disciplina della diffamazione militare con riferimento al regime di procedibilità e alla mancata previsione della cosiddetta exceptio veritatis.

Con l'ordinanza n. 410 del 2000 è stata dichiarata manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale concernente l'esclusione della procedibilità a querela della persona offesa per il delitto di diffamazione militare e la sua esclusiva subordinazione alla richiesta del comandante di corpo prevista dall'art. 260 cod. pen. mil. pace, affermandosi che «nei reati militari [è] sempre insita "un'offesa alla disciplina e al servizio, una lesione quindi di un interesse eminentemente pubblico che non tollera subordinazione all'interesse privato caratteristico della querela": presupposto sulla base del quale "si è preferito attribuire al comandante del corpo, con l'istituto della richiesta" una facoltà di scelta tra l'adozione di provvedimenti di natura disciplinare ed il ricorso all'ordinaria azione penale» (in detta ordinanza si citano a tal proposito le sentenze n. 449 del 1991 e n. 42 del 1975 nonché l'ordinanza n. 229 del 1988).

In particolare, nella stessa pronuncia si è evidenziato che «non può venire in considerazione la prospettata violazione del principio di uguaglianza, giacché la diversità di trattamento sulla quale il giudice *a quo* punta l'indice trova giustificazione nella peculiarità della situazione propria del cittadino inserito nell'ordinamento militare - alle cui specifiche regole egli non può non sottostare - rispetto a quella della generalità degli altri cittadini (*cfr*: ordinanze nn. 224 del 1997, 396 del 1996, 82 del 1994 e 397 del 1997)».

Con la sentenza n. 273 del 2009, poi, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con il principio di uguaglianza, dell'art. 227 cod. pen. mil. pace, nella parte in cui non prevede(va) l'applicabilità anche al delitto di diffamazione militare della cosiddetta exceptio veritatis di cui all'art. 596, terzo comma, numero 1), e quarto comma, cod. pen.

In tale pronuncia, dopo aver ribadito che «la diversità di disciplina tra ordinamento penale comune e militare può rilevare in termini di violazione del principio di eguaglianza solo ove sia dato riscontrare una assoluta identità tra il reato comune e quello militare, sul terreno sia della condotta tipica, sia dell'oggettività giuridica del reato (si vedano, *ex plurimis*, le sentenze n. 272 del 1997 e n. 448 del 1991) e che i reati militari sono connotati, quale loro peculiare ed intrinseca caratteristica, da "un'offesa alla disciplina e al servizio" cui corrisponde l'interesse generale di garantire l'efficienza e la coesione delle forze armate», questa Corte ha affermato: «Nell'esaminare la presente questione deve rilevarsi che, salvo per l'aspetto, sopra evidenziato, dell'immanenza in tutti i reati militari della tutela "di un interesse eminentemente pubblico" quale quello della disciplina e del servizio, le due fattispecie poste a raffronto, diffamazione militare (art. 227 cod. pen. mil. pace) e diffamazione "comune" (art. 595 cod. pen.), presentano una piena equivalenza sul terreno sia della condotta tipica, sia dell'oggettività giuridica del reato. La diffamazione militare si pone in rapporto di specialità con il corrispondente delitto previsto dal codice penale, distinguendosi unicamente per la qualità del soggetto attivo e della persona offesa, che devono essere entrambi militari, restando invece identica, sotto il profilo testuale, la descrizione della fattispecie base delle due norme incriminatrici, vale a dire l'offesa della altrui reputazione nella comunicazione con più persone [...]. Se, dunque, l'unica *ratio* giustificativa della diversa disciplina tra le due ipotesi delittuose in tema di condizione di procedibilità è l'interesse di tipo pubblicistico della tutela della disciplina e del servizio, mancano ulteriori apprezzabili ragioni che possano giustificare il diverso trattamento ai fini dell'applicazione della causa di non punibilità della cosiddetta exceptio veritatis. Il presupposto, infatti, per l'applicabilità della prova liberatoria di cui all'art. 596, terzo comma, numero 1), cod. pen. è che la persona offesa sia un pubblico ufficiale e che il fatto ad esso attribuito si riferisca all'esercizio delle sue funzioni. È evidente che viene in rilievo un interesse pubblico all'accertamento del fatto che non può che determinare l'estensione di tale strumento probatorio anche a quanto previsto dall'art. 227 cod. pen. mil. pace. Nel caso in esame, pertanto, all'estensione dell'applicabilità della prova liberatoria prevista dall'art. 596, terzo comma, numero 1), cod. pen. alla diffamazione militare non ostano le ragioni che, in occasione dell'ordinanza n. 410 del 2000 hanno precluso l'accoglimento della questione allora sollevata. Del resto, proprio con riferimento a quanto affermato in tale decisione, la tutela delle specifiche esigenze dell'ordinamento militare è sufficientemente assicurata dal diverso sistema di attivazione dell'azione penale».

7.4.- Poiché le questioni oggetto del presente giudizio incidentale di legittimità costituzionale riguardano la proporzionalità del trattamento sanzionatorio del reato di diffamazione (militare), occorre ripercorrere, sia pure in sintesi, l'itinerario della giurisprudenza convenzionale, costituzionale e di legittimità in tema di diffamazione comune e pena detentiva, con riguardo al profilo della proporzionalità del trattamento sanzionatorio, con particolare riferimento all'astratta previsione della pena detentiva per le ipotesi di diffamazione a mezzo stampa punite ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948.

È anzitutto significativo il contributo della giurisprudenza della Corte EDU, che, nel sottolineare il ruolo fondamentale della stampa quale "cane da guardia" della democrazia (Corte EDU, seconda sezione, sentenza 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia; terza sezione, sentenza 1° giugno 2010, Gutiérrez Suàrez contro Spagna; seconda sezione, sentenza 17 luglio 2008, Riolo contro Italia; grande camera, sentenza 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania; grande camera, sentenza 20 maggio 1999, Bladet Tromsø e Stensaas contro Norvegia), ha riconosciuto la libertà di espressione come presupposto e chiave di volta di una società democratica nonché garanzia contro le ingerenze dell'autorità pubblica (Corte EDU, terza sezione, sentenza 17 giugno 2008, Meltex Ltd e Mesrop Movesseyan contro Armenia).

Come è noto, la Corte di Strasburgo accerta se l'"ingerenza" statale sia prevista dalla legge, persegua uno degli scopi legittimi indicati dal citato art. 10, paragrafo 2, CEDU, e realizzi una misura "necessaria" da adottarsi "in una società democratica".

Sul presupposto che le limitazioni alla libertà di espressione sono di "stretta interpretazione" (Corte EDU, grande camera, sentenza 6 maggio 2003, Perna contro Italia; plenaria, sentenza 26 aprile 1979, The Sunday Times contro Regno Unito), essendo essa strettamente connessa al godimento e all'esercizio di altri diritti convenzionali, è di regola necessario un bilanciamento con altri beni protetti, che, con riferimento al reato di diffamazione, coinvolge prevalentemente la protezione della reputazione e della vita privata di cui all'art. 8 CEDU (Corte EDU, prima sezione, sentenza 15 novembre 2007, Pfeifer contro Austria, paragrafo 35; seconda sezione, sentenza 30 marzo 2004, Radio France e altri contro Francia, paragrafo 31).

È, dunque, consolidata la propensione della Corte EDU a interpretare l'ambito di applicazione dell'art. 10 della Convenzione in chiave liberale e di protezione della libera espressione e della stampa, essendo la garanzia convenzionale rivolta alla protezione non solo della "sostanza" delle idee e delle informazioni, ma anche dello "stile" con il quale esse vengono presentate, che può tollerare il «ricorso ad una certa dose di esagerazione, o persino di provocazione» (così la citata sentenza Perna contro Italia, che ha escluso la violazione dell'art. 10 CEDU in relazione a una fattispecie in cui era stata applicata la sola pena della multa).

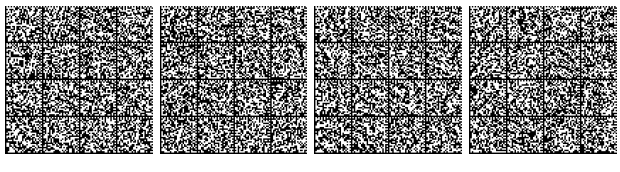
In tale contesto, la Corte di Strasburgo, a partire dal paradigmatico caso Cumpănă e Mazăre contro Romania del 2004, ha affermato che l'irrogazione di una pena detentiva - ancorché sospesa - per un reato connesso all'impiego dei mezzi di comunicazione può essere compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti garantita dall'art. 10 CEDU soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente qualora siano stati gravemente lesi altri diritti convenzionali, come per esempio accade nell'ipotesi dei discorsi di odio o di istigazione alla violenza (Corte EDU, sentenza Cumpănă e Mazăre, paragrafo 115; seconda sezione, sentenza 16 novembre 2004, Norwood contro Regno Unito, in tema di discorso islamofobo; prima sezione, sentenza 20 febbraio 2007, Pavel Ivanov contro Russia, in tema di discorso antisemita). Al di fuori di tali ipotesi, infatti, la stessa previsione di una pena detentiva ha un effetto dissuasivo ("chilling effect") nei confronti del giornalista che esercita la libertà di espressione garantita dall'art. 10 CEDU.

7.5.- Quanto alla giurisprudenza di legittimità, va segnalata la pronuncia con cui la Corte di cassazione, in relazione a una fattispecie che ha sollecitato ampi dibattiti pubblici, ha affermato la legittimità "convenzionale", in relazione all'art. 10 CEDU, dell'irrogazione della pena detentiva nell'ipotesi di condanna per il delitto di diffamazione a mezzo stampa commesso mediante pubblicazione di una notizia falsa, configurandosi in tal caso una delle "ipotesi eccezionali" individuate dalla giurisprudenza della Corte EDU (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 26 settembre-23 ottobre 2012, n. 41249).

Subito dopo, la Corte EDU ha ribadito l'incompatibilità tra l'art. 10 CEDU e l'applicazione della pena detentiva, ancorché sospesa, al giornalista ritenuto responsabile di omesso controllo ai sensi dell'art. 57 cod. pen., ritenendo che il caso non fosse «caratterizzato da alcuna circostanza eccezionale che giustificasse il ricorso ad una sanzione così severa» (causa Belpietro).

In tale solco interpretativo si inserisce la sentenza con cui la Corte di cassazione ha affermato che, in tema di diffamazione a mezzo stampa, l'irrogazione della pena detentiva, ancorché condizionalmente sospesa, esige la ricorrenza di circostanze eccezionali, annullando con rinvio la decisione con la quale era stata irrogata la sanzione detentiva in considerazione sia della grave portata diffamatoria del fatto, commesso mediante la pubblicazione di una notizia falsa su un articolo di giornale, sia della personalità degli offesi (militari di carriera accusati di aver commesso un furto in danno di un collega: Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 11 dicembre 2013-13 marzo 2014, n. 12203).

A diverse conclusioni specifiche (ma sempre nella logica generale della necessaria ricorrenza di ipotesi o circostanze eccezionali) è pervenuta quella giurisprudenza che ha ribadito la legittimità, in relazione all'art. 10 CEDU, dell'irrogazione della pena detentiva in ipotesi di condanna per il delitto di diffamazione a mezzo stampa commesso mediante pubblicazione di una notizia non rispondente al vero nella piena consapevolezza da parte del giornalista di tale falsità, configurandosi in tal caso - appunto - una delle "ipotesi eccezionali" individuate dalla giurisprudenza della



Corte EDU (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 23 novembre 2016-10 febbraio 2017, n. 6333; quinta sezione penale, sentenza 26 gennaio-28 settembre 2015, n. 39195 che richiama varî precedenti della Corte *EDU)*. In tal senso, si è evidenziato che simile condotta rimane del tutto estranea all'ambito di applicazione dell'art. 10 CEDU, indipendentemente dalle potenzialità diffusive dell'offesa arrecata alla reputazione del soggetto passivo, in quanto la stessa giurisprudenza della Corte EDU ribadisce come la ricerca della verità storica sia parte integrante della libertà di espressione, e «nulla [abbia] a che vedere con la gratuita volontà - svincolata dal diritto di informazione del pubblico su fatti reali - di criminalizzare una persona» (Cass., n. 39195 del 2015).

7.6.- È poi nuovamente intervenuta la Corte di Strasburgo, con una decisione in cui si è ribadito che l'irrogazione di una pena detentiva, ancorché sospesa, per un reato connesso all'uso di mezzi di comunicazione può essere compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti garantita dall'art. 10 CEDU soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente qualora siano stati gravemente lesi altri diritti convenzionali, come per esempio accade nell'ipotesi dei discorsi di odio o di istigazione alla violenza (Corte EDU, prima sezione, sentenza 7 marzo 2019, Sallusti contro Italia).

Ebbene: anche in seguito a tale ennesima pronuncia della Corte EDU sono state sollevate, con due distinte ordinanze (iscritte ai numeri 140 e 149 reg. ord. del 2019), questioni di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 595, terzo comma, cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948 in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, come interpretato della medesima Corte.

7.7.- Veniamo dunque alla giurisprudenza costituzionale. Con l'ordinanza n. 132 del 2020 questa Corte, adottando il medesimo schema decisorio già seguìto, ad altro proposito, dall'ordinanza n. 207 del 2018 e tenendo conto della pendenza in Parlamento di diversi progetti di legge in materia di revisione della disciplina della diffamazione a mezzo stampa, ha rinviato di circa un anno la trattazione in pubblica udienza delle questioni di legittimità costituzionale dianzi indicate. Ha quindi demandato al legislatore «la responsabilità di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica» e, dall'altro, «di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale», disegnando «un equilibrato sistema di tutela dei diritti in gioco», che contempli non solo il ricorso a sanzioni penali non detentive e a rimedi civilistici e riparatori, ma anche a «efficaci misure di carattere disciplinare», riservando la pena detentiva soltanto alle condotte che «assumano connotati di eccezionale gravità dal punto di vista oggettivo e soggettivo, fra le quali si iscrivono segnatamente quelle in cui la diffamazione implichi una istigazione alla violenza ovvero convogli messaggi d'odio».

Nel richiamare l'elaborazione giurisprudenziale della Corte EDU, questa Corte ha sottolineato che il bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione «non può [...] essere pensato come fisso e immutabile, essendo soggetto a necessari assestamenti, tanto più alla luce della rapida evoluzione della tecnologia e dei mezzi di comunicazione verificatasi negli ultimi decenni». È, dunque, «necessaria e urgente una complessiva rimeditazione» del bilanciamento, divenuto ormai inadeguato anche alla luce - appunto - della copiosa giurisprudenza della Corte EDU, occorrendo una rimodulazione in grado di «coniugare le esigenze di garanzia della libertà giornalistica [...] con le altrettanto pressanti ragioni di tutela effettiva della reputazione individuale delle vittime di eventuali abusi», esposte a rischi maggiori rispetto al passato, considerando gli «effetti di rapidissima e duratura amplificazione degli addebiti diffamatori determinata dai social networks e dai motori di ricerca in internet».

È proprio richiamando tale decisione di questa Corte che, in tema di diffamazione a mezzo stampa, la giurisprudenza di legittimità ha affermato la spettanza al giudice di merito del potere di accertare il ricorrere dell'eccezionale gravità delle condotte diffamatorie attributive di un fatto determinato, implicanti una istigazione alla violenza ovvero la trasmissione di messaggi d'odio; eccezionale gravità che, secondo un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata, sola giustifica l'applicazione della pena detentiva (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 9 luglio-22 settembre 2020, n. 26509). Inoltre, richiamando la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'effetto dissuasivo della pena detentiva anche nei confronti di soggetti non esercenti la professione giornalistica, la Corte di cassazione ha poi affermato che l'irrogazione di una pena detentiva, ancorché sospesa, per il reato di diffamazione connesso all'uso dei mezzi di comunicazione (nella specie: di internet), anche se non commesso nell'ambito dell'attività giornalistica, può essere compatibile soltanto in circostanze eccezionali con le garanzie della libertà di espressione garantita dall'art. 10 CEDU (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 17 febbraio-14 aprile 2021, n. 13993).

Con sentenza n. 150 del 2021, questa Corte - perdurando l'inerzia del legislatore -è nuovamente intervenuta, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, in quanto prevede(va) una pena detentiva per la diffamazione commessa col mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato.

Al riguardo, si è rilevato che, in relazione alla circostanza aggravante contemplata dalla disposizione censurata, le due pene - detentiva e pecuniaria - sono previste in via cumulativa: «[p]roprio l'indefettibilità dell'applicazione della pena detentiva, in tutte le ipotesi nelle quali non sussistano - o non possano essere considerate almeno equivalenti - circostanze attenuanti, rende la disposizione censurata incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero,

riconosciuto tanto dall'art. 21 Cost., quanto dall'art. 10 CEDU» (sentenza n. 150 del 2021, punto 4.2. del Considerato in diritto, che ha consequenzialmente esteso la declaratoria di illegittimità costituzionale anche all'art. 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223, recante «Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato», concernente le diffamazioni commesse col mezzo radiotelevisivo e con attribuzione di un fatto determinato).

L'irrogazione della sanzione detentiva è divenuta ormai incompatibile con l'esigenza di «non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri». Esigenza, questa, sulla quale ha particolarmente insistito la Corte EDU nella propria copiosa giurisprudenza, espressamente condivisa nella sentenza da ultimo ricordata.

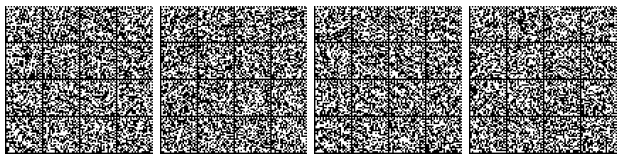
Per quanto la sanzione detentiva non possa sempre ritenersi costituzionalmente illegittima nei casi più gravi di diffamazione, la sua necessaria irrogazione, prevista dalla disposizione allora censurata in tutte le ipotesi ivi contemplate - che abbracciavano, in pratica, la quasi totalità delle diffamazioni commesse a mezzo della stampa, periodica e non -, conduceva a esiti incompatibili con le esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, in particolare con quella sua specifica declinazione che è costituita dalla libertà di stampa, già definita «pietra angolare dell'ordine democratico» dalla sentenza n. 84 del 1969.

Nella ricordata pronuncia n. 150 del 2021, questa Corte ha invece dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 595, terzo comma, cod. pen., che configura una circostanza aggravante del delitto di diffamazione, integrata allorché l'offesa sia arrecata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico, in relazione alla quale è prevista la pena alternativa della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa non inferiore a 516 euro: «[l]a previsione in via, questa volta, soltanto alternativa della pena detentiva da parte della norma censurata non può ritenersi di per sé in contrasto con la libertà di manifestazione del pensiero, tutelata dagli artt. 21 Cost. e 10 CEDU».

Richiamando quanto già affermato nell'ordinanza n. 132 del 2020, si è evidenziato che «se è vero che la libertà di espressione - in particolare sub specie di diritto di cronaca e di critica esercitato dai giornalisti - costituisce pietra angolare di ogni ordinamento democratico, non è men vero che la reputazione individuale è del pari un diritto inviolabile, strettamente legato alla stessa dignità della persona. Aggressioni illegittime a tale diritto compiute attraverso la stampa, o attraverso gli altri mezzi di pubblicità cui si riferisce l'art. 595, terzo comma, cod. pen. - la radio, la televisione, le testate giornalistiche online e gli altri siti internet, i social media, e così via -, possono incidere grandemente sulla vita privata, familiare, sociale, professionale, politica delle vittime. E tali danni sono suscettibili, oggi, di essere enormemente amplificati proprio dai moderni mezzi di comunicazione, che rendono agevolmente reperibili per chiunque, anche a distanza di molti anni, tutti gli addebiti diffamatori associati al nome della vittima. Questi pregiudizi debbono essere prevenuti dall'ordinamento con strumenti idonei, necessari e proporzionati, nel quadro di un indispensabile bilanciamento con le contrapposte esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, e del diritto di cronaca e di critica in particolare. Tra questi strumenti non può in assoluto escludersi la sanzione detentiva, sempre che la sua applicazione sia circondata da cautele idonee a schermare il rischio di indebita intimidazione esercitato su chi svolga la professione giornalistica. Si deve infatti ritenere che l'inflizione di una pena detentiva in caso di diffamazione compiuta a mezzo della stampa o di altro mezzo di pubblicità non sia di per sé incompatibile con le ragioni di tutela della libertà di manifestazione del pensiero nei casi in cui la diffamazione si caratterizzi per la sua eccezionale gravità» (sentenza n. 150 del 2021, punto 6.2. del Considerato in diritto).

È proprio facendo leva sul profilo dell'individuazione delle ipotesi di «eccezionale gravità» che questa Corte ha proposto un'interpretazione "estensiva" (non limitata - cioè - ai discorsi d'odio o di istigazione alla violenza), inedita per la giurisprudenza convenzionale, ma senz'altro maggiormente aderente ai canoni interpretativi domestici sviluppati anche sulla base dell'identificazione dei parametri della gravità dei reati da parte dell'art. 133 cod. pen.

È stato rammentato, infatti, che la Corte EDU ritiene integrate simili ipotesi eccezionali, in particolare, con riferimento ai discorsi d'odio e all'istigazione alla violenza, che possono nel caso concreto connotare anche contenuti di carattere diffamatorio. Nondimeno, «casi egualmente eccezionali, tali da giustificare l'inflizione di sanzioni detentive, potrebbero ad esempio essere anche rappresentati da campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i social media, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della - oggettiva e dimostrabile - falsità degli addebiti stessi. Chi ponga in essere simili condotte - eserciti o meno la professione giornalistica - certo non svolge la funzione di "cane da guardia" della democrazia, che si attua paradigmaticamente tramite la ricerca e la pubblicazione di verità "scomode"; ma, all'opposto, crea un pericolo per la democrazia, combattendo l'avversario mediante la menzogna, utilizzata come strumento per screditare la sua persona agli occhi della pubblica opinione. Con prevedibili conseguenze distorsive anche rispetto agli esiti delle stesse libere competizioni elettorali» (sentenza n. 150 del 2021, ancora punto 6.2.).



Se circoscritte a casi come quelli appena ipotizzati, la previsione astratta e la concreta irrogazione di sanzioni detentive non possono, ragionevolmente, produrre effetti di indebita compressione della libertà di manifestazione del pensiero o di intimidazione della professione giornalistica, compromettendo la sua essenziale funzione per una società democratica. Al di fuori di quei casi eccezionali, del resto assai lontani dall'ethos della professione giornalistica, la prospettiva del carcere deve invece essere esclusa per il giornalista, così come per chiunque altro abbia manifestato attraverso la stampa o altri mezzi che attingono la sfera pubblica la propria opinione, restando aperta soltanto la possibilità di pene diverse dalla reclusione nonché di rimedi e sanzioni civili o disciplinari, in tutte le ordinarie ipotesi in cui la condotta lesiva della reputazione altrui abbia ecceduto i limiti del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica.

In conclusione sul punto, va infine rilevato che l'indirizzo maturatosi con la pronuncia di questa Corte ora ricordata ha trovato traduzione nella successiva giurisprudenza di legittimità (in particolare, Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 25 giugno-21 luglio 2021, n. 28340).

8.- Tanto precisato quanto al contesto normativo e giurisprudenziale, possono ora essere affrontate le prospettate questioni di legittimità costituzionale.

Esse sono fondate.

8.1.- La valutazione decisiva che questa Corte è chiamata a compiere concerne la natura effettivamente "necessaria" o meno della pena detentiva per il reato di diffamazione "militare".

Come si è visto, questo tema ha avuto un ampio svolgimento nella giurisprudenza della Corte EDU, occupatasi anzitutto dell'effetto dissuasivo che la pena detentiva può determinare sulla libertà di espressione dei giornalisti e in generale di chi fa uso dei mezzi di comunicazione.

L'effetto dissuasivo, nondimeno, è stato apprezzato in sede convenzionale anche in riferimento all'esercizio del diritto di critica dell'avvocato nei confronti dell'operato di un magistrato (Corte EDU, grande camera, sentenza 23 aprile 2015, Morice contro Francia), affermando che, se da un lato l'esercizio legittimo del diritto di critica non può estendersi fino a minare l'immagine di imparzialità del sistema giudiziario e dunque la fiducia che vi ripongono i consociati, dall'altro lato proprio il fatto che la magistratura sia un'istituzione fondamentale dello Stato fa sì che il diritto di critica nei suoi confronti corrisponda a un interesse pubblico, pur valendo limiti più rigorosi di quelli ordinari e a condizione che la critica non si traduca in "attacchi gravemente lesivi e infondati" («gravely damaging attacks that are essentially unfounded»: ivi, paragrafo 131).

Analogamente, la Corte EDU ha ravvisato una violazione dell'art. 10 CEDU in relazione alla condanna, rispettivamente per diffamazione e per oltraggio, subìta da due avvocati per dichiarazioni offensive negli scritti difensivi (Corte EDU, terza sezione, sentenza 8 ottobre 2019, L. P. e Carvalho contro Portogallo), affermando che le sanzioni inflitte, benché di modesto ammontare, possono determinare un effetto dissuasivo della libertà della professione forense.

La Corte di Strasburgo ha inoltre (e più specificamente, per quanto qui interessa) affermato che la libertà di espressione riconosciuta dall'art. 10 CEDU «non si ferma davanti al cancello delle caserme» (Corte EDU, sentenza resa nel caso Grigoriades contro Grecia, paragrafo 45: «Article 10 does not stop at the gates of army barracks») e si applica al personale militare, impregiudicata la possibilità di imporre limiti a tutela della sicurezza nazionale e per la difesa dell'ordine pubblico (Corte EDU, sentenza resa nel caso Ayuso Torres contro Spagna, paragrafo 47: «the State can impose restrictions on the right to freedom of expression accorded to military personnel pursuing legitimate aims such as national security and the defence of public order»).

A sua volta, l'ordinanza n. 132 del 2020 di questa Corte ha evidenziato la necessità di una riconsiderazione del bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione che tenga conto anche «della rapida evoluzione della tecnologia e dei mezzi di comunicazione verificatasi negli ultimi decenni», e degli «effetti di rapidissima e duratura amplificazione degli addebiti diffamatori determinata dai social networks e dai motori di ricerca in internet». In tal modo, l'opportunità di una rimeditazione della necessità della pena detentiva non è stata circoscritta ai soli casi di esercizio dell'attività giornalistica, poiché i social network sono ovviamente utilizzabili anche da qualunque persona.

Nel senso sopra descritto si è pronunciata, come già illustrato (*supra*, punti 7.5. e 7.6.), anche la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sentenza n. 13993 del 2021; in senso analogo, di recente, Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 21 maggio-27 agosto 2025, n. 29840).

8.2.- Ora, a fronte della ormai consolidata affermazione che la previsione di una pena detentiva determina un effetto dissuasivo, che compromette il pieno dispiegamento della libera manifestazione del pensiero, la sua inevitabilità, che consegue all'applicazione della norma censurata, non trova giustificazione nei tratti caratteristici della diffamazione militare. Nell'atto di promovimento, invero, non viene evocato quale parametro l'art. 3 Cost. e - dunque - non si lamenta una disparità di trattamento fra la diffamazione "militare" e la diffamazione "comune". Il tema delle caratteri-

stiche rispettive di tali due fattispecie e del loro raffronto, nondimeno, resta comunque decisivo, poiché la necessità della pena (solo) detentiva ben potrebbe emergere dal raffronto delle fattispecie medesime e dall'eventuale accertamento di caratteristiche peculiari di quella "militare", tali da esigere un trattamento sanzionatorio particolarmente più afflittivo. Questo raffronto, tuttavia, non conforta una simile conclusione.

La diffamazione militare appare invero sostanzialmente sovrapponibile a quella comune, tanto che in dottrina si è parlato di una fattispecie criminosa "replicante". Infatti entrambe le fattispecie sono calibrate sulla medesima tipicità oggettiva, contemplando la stessa descrizione della condotta - l'offesa alla reputazione - e, al di là della collocazione sistematica nei due codici penali (comune e militare), sono poste a salvaguardia del medesimo bene giuridico (l'onore, del quale la reputazione rappresenta la proiezione sociale).

Il diverso trattamento della diffamazione comune e di quella militare deve comunque essere apprezzato alla luce dell'indirizzo interpretativo in precedenza maturatosi nella giurisprudenza di questa Corte.

A tal proposito, rileva anzitutto la sentenza n. 273 del 2009, nella quale s'è detto che «le due fattispecie poste a raffronto, diffamazione militare (art. 227 cod. pen. mil. pace) e diffamazione "comune" (art. 595 cod. pen.), presentano una piena equivalenza sul terreno sia della condotta tipica, sia dell'oggettività giuridica del reato. La diffamazione militare si pone in rapporto di specialità con il corrispondente delitto previsto dal codice penale, distinguendosi unicamente per la qualità del soggetto attivo e della persona offesa, che devono essere entrambi militari, restando invece identica, sotto il profilo testuale, la descrizione della fattispecie base delle due norme incriminatrici, vale a dire l'offesa della altrui reputazione nella comunicazione con più persone».

La problematica della differenziazione o dell'uniformità del trattamento degli illeciti penali "militari" e di quelli "comuni" è stata tuttavia approfonditamente sondata soprattutto dalla sentenza n. 244 del 2022. Trattandosi di un precedente assai prossimo non è qui necessario ripeterne l'articolato percorso motivazionale e basta ricordare le conclusioni che ivi sono state raggiunte. In particolare, questa Corte ha affermato che, «in linea di principio, una differenza di trattamento sanzionatorio tra reati militari e corrispondenti reati comuni viola l'art. 3 Cost. allorché essa non appaia sorretta da alcuna ragionevole giustificazione, stante la sostanziale identità della condotta punita, dell'elemento soggettivo e del bene giuridico tutelato. Emblematiche in questo senso le sentenze che censurano differenze di disciplina del peculato "comune" e "militare": posto che il soggetto attivo in entrambi i reati ha la disponibilità o il possesso di denaro o di cose della pubblica amministrazione per ragioni d'ufficio, il fatto di appropriarsi di tale denaro o cose presenta un disvalore omogeneo tanto nell'ipotesi in cui il soggetto sia un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio "civile", ovvero un militare». Si tratta di condizioni che si presentano, per quanto qui interessa, anche nelle fattispecie della diffamazione "militare" e di quella "comune", il cui diverso trattamento non appare giustificato da una differenza sostanziale nel disvalore delle condotte sanzionate, che in entrambi i casi colpiscono i beni dell'onore e della dignità, con pari potenzialità offensiva.

Sempre nella pronuncia ora ricordata, nondimeno, questa Corte ha precisato che «[d]ifferenze di trattamento sanzionatorio tra reati comuni e i corrispondenti reati militari non si pongono invece in contrasto con il principio di uguaglianza in quanto siano giustificabili in ragione della oggettiva diversità degli interessi tutelati dalle disposizioni, comuni e militari, che vengono di volta in volta a raffronto, ovvero del particolare rapporto che lega il soggetto agente al bene tutelato. Emblematiche sono qui le norme incriminatrici che concernono le condotte compiute dal militare nei confronti di altri militari: lo specifico disvalore penale di tali comportamenti non dipende invero dalla loro intrinseca immoralità, né dalla mera violazione del vincolo di fiducia che l'ordinamento ripone sul rispetto della disciplina da parte dei militari; bensì dalla loro oggettiva disfunzionalità rispetto all'interesse al mantenimento di basilari esigenze di coesione all'interno delle Forze armate, a loro volta strumentali rispetto all'efficace svolgimento delle delicatissime funzioni a queste affidate, e conseguentemente rispetto alla loro efficienza e capacità operativa, oltre che dalla speciale dimensione offensiva delle condotte nei confronti dei diritti fondamentali dei singoli militari, particolarmente esposti a fenomeni di "nonnismo" o di discriminazione sessuale (sentenza n. 215 del 2017)». Si tratta, dunque, di comprendere se l'ascrizione del medesimo trattamento sanzionatorio del reato di diffamazione "comune" al reato di diffamazione commesso da un militare in danno di un altro militare o di una istituzione militare sia idonea a compromettere le summenzionate «basilari esigenze di coesione all'interno delle Forze armate». La risposta deve essere negativa.

Non è dubbio che le esternazioni diffamatorie intranee all'ordinamento militare siano tali da arrecare pregiudizio al suo ordinato funzionamento. Nondimeno, accade esattamente lo stesso anche nell'ordinamento generale, sicché la diversità del regime sanzionatorio non appare giustificata. Né, in questo caso, ricorre l'ipotesi dell'abuso di posizioni gerarchiche o di potere proprie della convivenza militare che caratterizza gli esempi fatti dalla sentenza n. 244 del 2022 ("nonnismo" e discriminazione sessuale). Mentre in tali ultime fattispecie le «basilari esigenze di

coesione» balzano in primo piano, giustificando la diversità degli apparati sanzionatori, in quella che ci occupa esse restano soltanto sullo sfondo e potrebbero essere adeguatamente soddisfatte dal trattamento sanzionatorio comune. Vale, qui, un'ulteriore affermazione della giurisprudenza di questa Corte: «Non soltanto fatti costituenti illeciti penali militari ma tutti gli illeciti penali offendono, prima che i singoli e diversi beni (oggetto giuridico specifico) l'intera comunità statuale. Gli oggetti specificamente tutelati dal diritto penale sostanziale militare di pace e, pertanto, gli oggetti a garanzia dei quali è prevista la procedura penale militare di pace, non possono, per sé stessi, in ogni caso, esser considerati "superiori" e "più importanti" di tutti gli altri beni costituzionalmente od ordinariamente tutelati». Tanto che «[g]ià [...] dall'avvento della Costituzione repubblicana il diritto penale militare di pace, sostanziale e processuale, non solo non può più ritenersi "avulso" dal sistema generale garantistico dello Stato ma non va più esaltato come posto a tutela di beni e valori di tale particolare importanza da superare, nella gerarchia dei valori garantiti, "tutti" gli altri». (sentenza n. 278 del 1987).

Si consideri, comunque, che la pena detentiva ben può essere irrogata nelle circostanze "eccezionali" identificate in giurisprudenza e che nel caso della diffamazione militare esse possono presentarsi con maggiore frequenza di quanto accada nell'ordinamento generale. Spetterà pertanto alla giurisprudenza l'attenta considerazione del ricorrere di dette circostanze, onde assicurare protezione adeguata ai beni compromessi dalle espressioni diffamatorie, pur nel bilanciamento con l'esigenza di un'adeguata tutela della libera manifestazione del pensiero.

Non la possibilità di irrogare anche soltanto una sanzione pecuniaria, invero, ma l'assenza di qualunque sanzione, comprometterebbe i beni protetti dalla previsione del reato di diffamazione. La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 227 cod. pen. mil. pace, tuttavia, non determina tale conseguenza.

9.- Va escluso che in questa sede possa pronunciarsi una sentenza di accoglimento "additiva" che, in alternativa a quella detentiva, introduca una specifica pena pecuniaria, assumendo la fattispecie della diffamazione comune, di cui all'art. 595 cod. pen., come paradigma normativo interno idoneo a operare la reductio ad legitimitatem.

Una simile pronuncia additiva dovrebbe dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 227 cod. pen. mil. pace nella parte in cui non prevede, in alternativa alla pena detentiva, la pena pecuniaria della multa per le ipotesi di non straordinaria gravità. La misura della pena pecuniaria, a sua volta, dovrebbe essere mutuata dall'art. 595 cod. pen., che prevede per l'ipotesi base la multa fino a euro 1.032,00 (primo comma) e per l'ipotesi aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato la multa fino a euro 2.065,00 (secondo comma).

Tuttavia, mentre l'art. 227 cod. pen. mil. pace contempla nel secondo comma sia l'aggravante dell'attribuzione di un fatto determinato sia l'aggravante dell'offesa recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità ovvero in atto pubblico, l'art. 595 cod. pen. contempla tali aggravanti in due distinte sottofattispecie, al secondo e al terzo comma, prevedendo limiti edittali (sia della pena detentiva sia della pena pecuniaria) differenti.

È per tale ragione che l'Avvocatura dello Stato ha eccepito, con memoria, l'inammissibilità delle questioni, evidenziando, fra le controindicazioni di una traslazione della pena pecuniaria comune nella fattispecie militare, la «non perfetta simmetria fra le ipotesi di reato disciplinate dalle rispettive disposizioni incriminatrici» e la necessità, in caso di accoglimento, di valutare «se fissare un'unica misura valevole per tutte le ipotesi aggravate ivi considerate oppure se scindere l'unitarietà della loro disciplina ai soli fini della risposta pecuniaria così come accade per la diffamazione comune».

Il profilo dell'asimmetria sanzionatoria delle due fattispecie, implicando una valutazione politico-criminale non consentita a questa Corte, osta a una declaratoria di illegittimità costituzionale che abbia la struttura ora descritta.

10.- Soluzione costituzionalmente adeguata e non implicante opzioni spiccatamente discrezionali riservate al legislatore è la semplice dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 227 cod. pen. mil. pace. Ad essa, infatti, consegue l'attrazione dei fatti di diffamazione "militare" nell'ambito della disciplina comune di cui all'art. 595 cod. pen.

Va osservato che tale soluzione, oltre a estendere gli effetti del sindacato sulla proporzionalità della pena anche al diritto penale militare e a tracciare una riduzione della giurisdizione militare e un correlativo ampliamento della giurisdizione ordinaria, con un effetto di delimitazione del "giudice speciale", nella prospettiva costituzionale del favor per il giudice ordinario, non è affatto sconosciuta, in una prospettiva comparativa, ad altri ordinamenti (si pensi a Francia, Germania, Regno Unito).

11.- L'espansione della disciplina concernente la diffamazione "comune" sino a coprire la diffamazione "militare" è del resto coerente con la posizione costituzionale delle Forze armate. La trama disegnata dalla Costituzione



è perfettamente visibile ed è stata messa in luce anche, in tempi recenti, dalla sentenza n. 120 del 2018 di questa Corte, in materia di esercizio della libertà sindacale nell'ordinamento militare, che ha ripercorso la giurisprudenza costituzionale sul rapporto fra democrazia e ordinamento militare. Così, in tale pronuncia:

a) si è riportato testualmente il passaggio della sentenza n. 126 del 1985 nel quale già si affermava «l'esigenza, la quale promana dalla Costituzione, che la democraticità dell'ordinamento delle Forze armate sia attuata nella massima misura compatibile col perseguimento da parte di queste dei propri fini istituzionali»;

b) si è ricordato che la sentenza n. 278 del 1987 aveva «chiarito che la Costituzione repubblicana ha superato radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare e ha ricondotto anche quest'ultimo nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari oppure no»;

c) si sono rammentati «i princìpi richiamati nella sentenza n. 449 del 1999», ove si era affermato che l'art. 52, terzo comma, Cost. «parla di "ordinamento delle Forze armate", non per indicare una sua (inammissibile) estraneità all'ordinamento generale dello Stato, ma per riassumere in tale formula l'assoluta specialità della funzione».

Tutte queste affermazioni, che hanno segnato il lungo percorso della giurisprudenza di questa Corte, si radicano nel (ben visibile, è bene ribadire) disegno costituzionale, che ha operato uno strettissimo collegamento fra ordinamento militare e ordinamento generale, facendo sì che anche il primo, pur nella sua peculiarità, venisse intriso dei princìpi di democraticità, libertà, dignità e tutela della persona che - in frontale contrapposizione con l'esperienza fascista - caratterizzano il secondo. Basta pensare al fatto che: *i)* il ripudio della guerra «come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» è intestato all'«Italia» (art. 11 Cost.), quasi a voler rimarcare che questo è un tratto distintivo dell'intera comunità nazionale; *ii)* le «associazioni [...] che perseguono [...] scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare» sono vietate (art. 18, secondo comma, Cost.) anche perché l'organizzazione militare può essere solo generale e servente gli interessi della Nazione; *iii)* il comando delle forze armate è confidato al Presidente della Repubblica (art. 87, nono comma, Cost.) anche e soprattutto nella sua qualità (oltre che di capo dello Stato) di rappresentante dell'unità nazionale (art. 87, primo comma, Cost.); *iv)* può essere vietata l'iscrizione ai partiti politici ai «militari di carriera in servizio attivo» (art. 98, terzo comma, Cost.) proprio perché ciò che è "parte" può essere giudicato inconciliabile con chi è al servizio del "tutto". La peculiarità, pertanto, non implica alcuna "separatezza" dell'ordinamento militare da quello generale e - dunque - dai suoi princìpi.

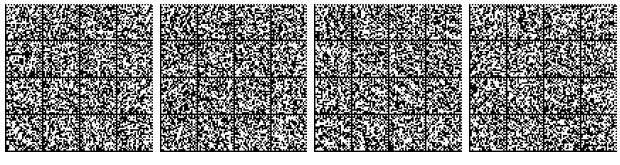
Oltre che nelle previsioni ora ricordate questa conclusione trova ovviamente il proprio fondamento soprattutto nell'art. 52 Cost. L'attenzione, per vero, cade normalmente sul suo terzo comma, ove si stabilisce che «L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica», così segnando a chiarissime lettere il collegamento dell'ordinamento militare con l'ordinamento generale. Tuttavia, anche il primo («La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino») e il secondo comma («Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici») sono di decisiva importanza.

Il primo fa riferimento a qualunque forma di difesa della Patria, ma evidentemente ricomprende la sua forma più istituzionalizzata, cioè la difesa assicurata dalle Forze armate. In questo modo la Costituzione, nell'operare il collegamento tra le Forze armate e la difesa della Patria, pone in evidenza, con una sola, penetrante, formula, sia l'assoggettamento delle Forze armate alle esigenze di difesa della Patria, sia - proprio per questo - il pregio che le caratterizza, evidenziando, una volta di più, il collegamento fra il loro ordinamento e quello generale, del quale esso condivide i princìpi.

12.- Risulta, da quanto precede, che l'art. 227 cod. pen. mil. pace impone l'irrogazione di una pena detentiva che non sempre è necessaria, così discostandosi dalle previsioni generali dell'art. 595 cod. pen., ove si contempla la pena detentiva solo in alternativa a quella pecuniaria e - giusta quanto desumibile dalla ricordata elaborazione giurisprudenziale - la si ammette nei soli casi in cui ciò non determini un illegittimo effetto dissuasivo in danno della libera manifestazione del pensiero, in assenza di beni costituzionali bisognosi di specifica protezione anche pel tramite della sanzione detentiva. Né può ritenersi che il trattamento diverso da quello stabilito dalla norma generale trovi giustificazione nelle peculiarità della diffamazione "militare", che invece - come si è visto - è largamente sovrapponibile a quella "comune".

Dell'art. 227, primo e secondo comma, cod. pen. mil. pace va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale, con la conseguente riespansione della disciplina penale comune.

13.- Per analoghe ragioni, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve essere dichiarata in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'art. 227, terzo comma, cod. pen. mil. pace, il quale prevede che «[s]e l'offesa è recata a un corpo militare, ovvero a un ente amministrativo o giudiziario militare, le pene sono aumentate».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 227, primo e secondo comma, del codice penale militare di pace;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 227, terzo comma, cod. pen. mil. pace.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2026.

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260181

N. **182**

Sentenza 22 settembre - 3 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disabilità - Introduzione, definizione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Istituzione di un registro nazionale per la ricognizione del fabbisogno territoriale aggregato dell'attività di assistenza - Individuazione dell'obiettivo di servizio in carico agli enti territoriali - Ripartizione delle quote del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata irragionevolezza, violazione dei principi di eguaglianza, anche territoriale, di autonomia, di buon andamento della pubblica amministrazione, di copertura delle spese, della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, della competenza legislativa residuale dell'assistenza sociale e del trasporto scolastico, dell'autonomia amministrativa dei comuni e delle province e dell'autonomia finanziaria della regione e degli enti locali - Inammissibilità delle questioni.

Disabilità - Introduzione, definizione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia- Romagna - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, dell'eguale trattamento su tutto il territorio nazionale, della competenza legislativa concorrente nelle materie dell'istruzione, tutela della salute e professioni, nonché in quelle di competenza legislativa residuale dell'assistenza sociale e del trasporto scolastico, dell'autonomia amministrativa dei comuni e delle province e dell'autonomia finanziaria della regione e degli enti locali - Non fondatezza delle questioni.

Disabilità - Introduzione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata irragionevolezza e violazione del principio di eguaglianza, quello di autonomia, del buon andamento della pubblica amministrazione, dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali nonché del principio di copertura delle spese, con effetti sui bilanci regionali - Non fondatezza delle questioni.

Disabilità - Introduzione, definizione e copertura finanziaria del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria della regione e degli enti locali - Non fondatezza della questione.

Disabilità - Individuazione dell'obiettivo di sevizio imposto agli enti locali, del riparto delle spese di finanziamento nonché del medesimo finanziamento relativi al livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione, nell'ipotesi che si imponga agli enti territoriali il concorso al finanziamento di tale obiettivo, della competenza legislativa concorrente nelle materie dell'istruzione, tutela della salute e professioni nonché in quelle di competenza legislativa residuale dell'assistenza sociale e del trasporto scolastico, dell'autonomia finanziaria e del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse - Non fondatezza della questione.

Disabilità - Introduzione, definizione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia- Romagna - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione nella fase di approvazione delle norme impugnate - Non fondatezza delle questioni.

Disabilità - Introduzione, definizione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia- Romagna - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione nella fase adi attuazione delle norme impugnate, dell'autonomia amministrativa dei comuni e delle province e dell'autonomia finanziaria della regione e degli enti locali - Non fondatezza della questione.

Disabilità - Definizione del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Coinvolgimento della conferenza unificata per la determinazione e la destinazione delle risorse necessarie a finanziare il LEP e l'obiettivo di servizio - Omessa previsione - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale parziale.

Disabilità - Introduzione del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Istituzione del registro nazionale del fabbisogno territoriale aggregato - Definizione dei criteri tecnici e delle modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo dei dati contenuti, nonché delle specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno stesso - Coinvolgimento della conferenza unificata - Omessa previsione - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale parziale.

Disabilità - Introduzione, definizione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM) per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Ricorso della Regione Emilia- Romagna - Lamentata violazione delle condizioni che possono consentire l'attribuzione di forme e condizioni speciali di autonomia - Inammissibilità della questione.

Disabilità - Introduzione, definizione, copertura finanziaria e autorizzazione alla spesa del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale (ASCOM)

per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva - Forme di responsabilità dello Stato per l'inadempimento di obbligazioni nascenti - Omessa previsione - Ricorso della Regione Emilia- Romagna - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali - Inammissibilità delle questioni.

– Legge 30 dicembre 2025, n. 199, artt. 1, commi 706, 707, 708, 709 e 710, 711 e 3, comma 1, con annessa Tabella 2, Missione 14, Programma 14.1.
– Costituzione, artt. 2, 3, 5, 38, 81, 97, 114, 116, terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettera *m)*, terzo, quarto e sesto, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma; Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 706 a 711, e 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, della legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028), promossi dalla Regione Puglia e dalla Regione Emilia-Romagna, con ricorsi, rispettivamente, notificati il 25 febbraio e il 2 marzo 2026, depositati in cancelleria il 25 febbraio e il 10 marzo 2026, iscritti ai numeri 3 e 4 del registro ricorsi 2026 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 11 e 13, prima serie speciale, dell'anno 2026.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Isabella Fornelli per la Regione Puglia, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna, nonché l'avvocata dello Stato Laura Paolucci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2026 e depositato in pari data (reg. ric. n. 3 del 2026), la Regione Puglia ha promosso - in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 5, 81, 97, 114, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 706 a 711, e 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14 «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia», Programma 14.1 «Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio», Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», della legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028).

2.- Il comma 706 introduce il livello essenziale delle prestazioni (LEP) «in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale» (ASACOM), identificando i suoi destinatari negli «alunni e [ne]gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva [...]».

Il comma 707 individua il contenuto del LEP, che deve garantire «un supporto adeguato, permanente e personalizzato, in attuazione del principio di inclusività, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione», e del

quale rappresenta componente fondamentale, tra l'altro, «il numero di ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale, da assicurare, in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, in misura corrispondente a quanto previsto nel piano educativo individualizzato (PEI)».

Il comma 708 prevede l'istituzione, entro il 31 dicembre 2027, di un «registro nazionale per la ricognizione del fabbisogno territoriale aggregato delle ore prestate dagli assistenti all'autonomia e alla comunicazione e degli utenti assistiti [...]», alimentato con i dati raccolti dal Ministero dell'istruzione e del merito e i dati dei PEI (primo e terzo periodo), rimettendo la definizione dei «criteri tecnici e [del]le modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo» di questi dati, «nonché [del]le specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno di assistenza [...]», a un apposito decreto interministeriale (secondo periodo).

Nelle more della piena operatività di tale registro, il comma 709: *a)* individua, quale misura propedeutica all'implementazione del LEP, uno «specifico obiettivo di servizio», stabilendo che, per gli anni 2026 e 2027, gli enti territoriali assicurino «l'erogazione del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, ove richiesto dai relativi PEI, garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri» (primo e secondo periodo); *b)* fa comunque salvi «l'integrazione del servizio con le altre risorse disponibili nel bilancio comunale o regionale o il trasferimento delle risorse ad altro ente territoriale che si faccia carico dell'effettiva erogazione del servizio» (terzo periodo).

Il comma 710 dispone che le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità afferenti alla finalità di potenziamento del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità - «che concorrono in via progressiva al raggiungimento dell'obiettivo di servizio previsto per le annualità 2026 e 2027 [...] e al successivo raggiungimento del LEP» - sono ripartite con uno o più decreti interministeriali, «sulla base delle ipotesi tecniche formulate» dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (in seguito, anche: CTFS), previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Il comma 711 reca la norma di copertura finanziaria, stabilendo che all'attuazione delle misure di cui ai commi da 706 a 710 si provveda a valere sulle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità inerenti alla suddetta finalità di potenziamento e del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS), nonché su quelle «assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci».

Infine, l'art. 3, comma 1, della medesima legge n. 199 del 2025 autorizza l'impegno e il pagamento delle spese del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno finanziario 2026, in conformità all'annesso stato di previsione di cui alla Tabella n. 2, che, alla Missione 14, Programma 14.1, colloca lo stanziamento relativo all'Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità».

3.- La Regione Puglia impugna i citati commi dell'art. 1 nelle parti in cui: *a)* istituirebbero il suddetto LEP in assenza di una «propedeutica istruttoria e/o intesa con le Regioni e/o, quantomeno, [del] parere delle stesse, volta anche a verificare gli impatti di spesa e la capacità [degli] enti territoriali di sostenerne il peso economico»; *b)* non assicurerebbero l'integrale copertura finanziaria, o, comunque, un congruo finanziamento a carico dello Stato del LEP e assegnerebbero «un fondo insufficiente per la fase transitoria relativa agli anni 2026-2027, senza tener conto degli effettivi costi del servizio [...]».

L'art. 3, comma 1, e l'annessa Tabella n. 2 sono impugnati in quanto prevedrebbero uno stanziamento inadeguato relativamente al Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità.

3.1.- Dopo aver ricostruito il panorama normativo statale e regionale, la ricorrente evidenzia, in punto di fatto, il costante aumento, nel corso degli anni, delle risorse da essa stanziate per l'assistenza agli alunni con disabilità e la correlativa diminuzione delle risorse statali destinate al medesimo scopo.

Quindi, con il primo motivo di ricorso, sostiene che le disposizioni impugnate violerebbero gli artt. 114 e 119, commi primo e quarto, Cost., ponendosi altresì in contrasto con gli artt. 1, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), 8 e 9 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), 7 e 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), evocati quali norme asseritamente interposte.

Secondo la difesa regionale, il legislatore statale avrebbe introdotto il LEP e l'obiettivo di servizio in assenza di una preventiva indagine istruttoria sui relativi costi e, quindi, senza prevedere risorse adeguate al fine di garantirne la sostenibilità, in tal modo ledendo l'autonomia politica e finanziaria degli enti territoriali e pregiudicando il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

Osserva, poi, la ricorrente, a conforto del dedotto conflitto con le suddette disposizioni statali, che: *a)* il d.lgs. n. 112 del 1998, se, da un lato, ha conferito alle province e ai comuni le funzioni tra l'altro concernenti «i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio» (art. 139, comma 1, lettera *c)*, dall'altro ha previsto la devoluzione alle regioni e agli enti locali di una quota delle risorse erariali tale da assicurare «la congrua copertura» dei correlativi oneri (art. 7, comma 2, lettera *b)*; *b)* l'art. 1, comma 2, della legge n. 86 del 2024 stabilisce che i LEP sono diretti anche ad «assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali [...]», ciò che le disposizioni impugnate, prevedendo un finanziamento insufficiente dell'obiettivo di servizio e del LEP, non farebbero; *c)* questa Corte, nella sentenza n. 192 del 2024, avrebbe affermato che la determinazione dei LEP, vincolando le autonomie territoriali, farebbe sorgere in capo a esse il corrispondente diritto di ricevere le necessarie risorse, anche attraverso il fondo perequativo previsto dagli evocati artt. 8 e 9 della legge n. 42 del 2009 e 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, sicché dovrebbe essere «il bilancio statale a garantir[e], direttamente o indirettamente, il finanziamento [...]» dei LEP stessi.

3.2.- Con il secondo motivo di ricorso, è dedotta la violazione degli artt. 117, terzo comma, in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», e 119 Cost.

I lamentati vulnera sarebbero apprezzabili in quanto le disposizioni impugnate «addoss[erebbero] ai bilanci autonomi regionali i costi» del LEP e dell'obiettivo di servizio, traducendosi in «un ulteriore contributo alla finanza pubblica "occulto" o "mascherato"», che comporterebbe «un taglio delle risorse di spesa corrente» dei bilanci stessi.

3.3.- Con il terzo motivo di ricorso, la Regione Puglia sostiene che le disposizioni impugnate lederebbero gli artt. 5 e 120 Cost., in relazione al principio di leale collaborazione, «sempre in collegamento con il violato art. 119 Cost.».

Osserva sul punto la ricorrente che questa Corte avrebbe «assicurato la portata generale» del menzionato principio e che «il sistema delle Conferenze», il quale in molteplici occasioni avrebbe manifestato l'esigenza di implementare le risorse statali destinate all'integrazione scolastica degli alunni con disabilità, avrebbe «visto progressivamente accrescere sempre di più la sua centralità nell'ambito dell'ordinamento».

3.4.- Con il quarto motivo di ricorso, la Regione Puglia ritiene violati gli artt. 2, 3 e 97 Cost., «in relazione all'art. 119 della Costituzione».

L'omessa previsione di congrue risorse statali si porrebbe in contrasto con i doveri di solidarietà sociale e con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, la cui lesione comprometterebbe il «regolare espletamento delle competenze e funzioni regionali» e ridonderebbe in pregiudizio dell'autonomia finanziaria della Regione.

3.5.- Il quinto motivo di ricorso lamenta la violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.

Non contemplando risorse statali idonee ad assicurare la fruizione del diritto all'assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale degli alunni con disabilità, le disposizioni impugnate minerebbero l'equilibrio finanziario delle regioni e inciderebbero sulla loro competenza residuale in materia di assistenza e servizi sociali, alla quale sarebbe riconducibile il servizio ASACOM.

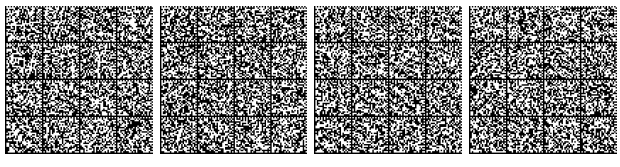
3.6.- Con l'ultimo motivo di ricorso, la Regione Puglia deduce la violazione degli artt. 81, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 Cost., nonché, quali norme asseritamente interposte, degli artt. 9 della legge n. 42 del 2009, 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, 10 della legge n. 86 del 2024 e 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale), «in relazione all'art. 119 della Costituzione».

L'art. 81 Cost. sarebbe leso in quanto le disposizioni impugnate, non prevedendo un adeguato finanziamento statale del servizio di assistenza agli alunni con disabilità, pregiudicherebbero l'equilibrio del bilancio regionale.

L'asserito insufficiente finanziamento determinerebbe, inoltre, la lesione degli ulteriori parametri costituzionali evocati poiché comporterebbe l'impossibilità, per la Regione, di «esercitare regolarmente le proprie competenze» legislative, regolamentari e amministrative.

Nello specifico, la difesa regionale sostiene che il censurato comma 711 individuerebbe solo fittiziamente tre canali di finanziamento per l'attuazione delle previsioni di cui ai precedenti commi da 706 a 710, dal momento che nessuno di questi canali sarebbe stato «integrat[o]» dal legislatore.

A ciò andrebbe aggiunto che gli oneri derivanti dall'obbligo di servizio e dal LEP assumerebbero un peso percentualmente maggiore nelle realtà territoriali con minore capacità fiscale, che sarebbero quindi penalizzate, giacché nessuna «componente "perequativa"» sarebbe prevista in favore delle regioni «nonostante il chiaro dettato legislativo (art. 119, 3 e 5 co., Cost.; art. 9 legge 42/2009, art. 15 d.lgs. 68/2011, art. 10 legge 86/2024; art. 2 legge 111/2023)».



La ricorrente si diffonde, poi, sul Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, sostenendo che le relative risorse sarebbero state ridotte nel tempo, e sul pregiudizio che essa subirebbe per effetto delle disposizioni impugnate.

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

4.1.- Premette l'Avvocatura generale, in primo luogo, che, come chiarito dal comma 696 dell'art. 1 della legge n. 199 del 2025, le disposizioni impugnate disciplinano il LEP in questione in attuazione dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011, a mente del quale i LEP sono stabiliti prendendo a riferimento macroaree di intervento e per ciascuna delle macroaree sono definiti i costi e «i fabbisogni standard, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti».

In secondo luogo, che le disposizioni impugnate sarebbero preordinate a conseguire gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), segnatamente nella parte in cui questo prevede, entro il 30 giugno 2026, «l'entrata in vigore di atti normativi che definiscano i livelli essenziali delle prestazioni per il federalismo fiscale delle regioni a statuto ordinario in almeno due settori di intervento».

In terzo luogo, che, sino a oggi, l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con disabilità non era qualificata come LEP e non vi era, di conseguenza, una prestazione minima da garantire in modo uniforme sul territorio nazionale.

4.2.- Tanto premesso, la difesa statale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, osservando che: *a)* esso sarebbe generico in quanto non individuerebbe, con riferimento ai parametri di volta in volta evocati, la specifica previsione impugnata e non chiarirebbe le ragioni dei dedotti contrasti; *b)* le questioni sarebbero state promosse in termini eventuali, poiché la ricorrente si dorrebbe solo del «rischio» che i costi derivanti dalle disposizioni impugnate possano finire per gravare sugli enti territoriali; *c)* la censura di fondo della Regione atterrebbe all'insufficienza delle risorse individuate dal legislatore statale e, tuttavia, questa Corte avrebbe dichiarato inammissibile un'analoga doglianza affermando che «resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire [...]» (è citata la sentenza n. 83 del 2019).

4.3.- Nel merito, l'Avvocatura generale, dopo avere osservato che la disciplina in esame sarebbe riconducibile alle competenze legislative esclusive nelle materie «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.), si sofferma sul primo e sul terzo motivo d'impugnazione, afferenti, rispettivamente, alla violazione degli artt. 114 e 119 Cost. e degli artt. 5 e 120 Cost.

4.3.1.- La difesa statale sottolinea sia la presenza degli enti territoriali in seno alla CTFS, chiamata a formulare le ipotesi da porre a base dei decreti di riparto delle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità da destinare al servizio ASACOM e della quale fanno stabilmente parte anche tre componenti designati dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e tre designati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome; sia il coinvolgimento dei suddetti enti nell'adozione dei decreti appena menzionati, che presuppongono difatti l'intesa in sede di Conferenza unificata.

D'altronde - osserva ancora il resistente - occorrerebbe tenere distinti la «partecipazione tecnica alla formazione del quadro istruttorio» e alla fase attuativa della ripartizione delle risorse, che per quanto ora detto sarebbe garantita alle autonomie, dalla fase di adozione legislativa dei LEP, che spetta allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.

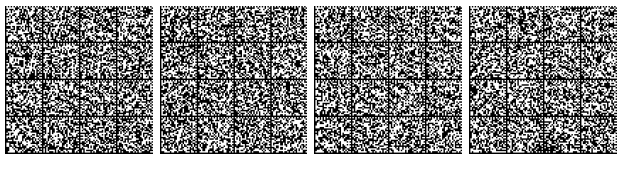
Alla luce dei rilievi che precedono, sarebbero, dunque, prive di pregio le doglianze basate sull'asserita compromissione del principio di leale collaborazione e sull'asserita assenza di qualsiasi indagine istruttoria.

4.3.2.- Anche la censura specificamente inerente all'inadeguatezza delle risorse previste dalla normativa impugnata sarebbe destituita di fondamento.

Come affermato da questa Corte nella sentenza n. 192 del 2024, infatti, la determinazione dei LEP si traduce in un bilanciamento, tra l'altro, fra «diritti e esigenze finanziarie», trattandosi «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».

Di conseguenza, legittimamente il legislatore statale avrebbe determinato il LEP ASACOM tenendo conto delle risorse disponibili.

4.4.- Parimenti non fondato sarebbe il secondo motivo d'impugnazione, concernente la violazione degli artt. 117, terzo comma, in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», e 119 Cost.



La disciplina posta dalle disposizioni impugnate non si risolverebbe, come ex adverso sostenuto, in un «contributo alla finanza pubblica "occulto" o "mascherato"».

Il legislatore statale avrebbe difatti definito, in via transitoria, per gli anni 2026 e 2027, l'obiettivo di servizio, che, nei limiti delle risorse disponibili, consentirà il progressivo raggiungimento del LEP.

4.5.- Anche il quarto motivo d'impugnazione - con cui la ricorrente lamenta la lesione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., «in relazione all'art. 119 della Costituzione» - non sarebbe suscettibile di accoglimento.

Osserva, in proposito, l'Avvocatura generale, in primo luogo, che l'impugnato comma 711 avrebbe indicato le risorse necessarie all'attuazione delle previsioni di cui ai precedenti commi da 706 a 710, garantendo, pertanto, l'esercizio del servizio ASACOM.

In secondo luogo, che la ricorrente non avrebbe dimostrato che le risorse disponibili non le consentirebbero lo svolgimento del servizio stesso.

4.6.- Il quinto motivo d'impugnazione - con cui la Regione Puglia si duole della violazione degli artt. 117, quarto comma, e, ancora, 119 Cost. - sarebbe, oltre che inammissibile perché generico e formulato sulla base «di rischi paventati, congetture e contrasti [...] di natura meramente ipotetica», non fondato, sulla scorta delle medesime considerazioni esposte in merito alla censura che precede.

4.7.- Anche l'ultimo motivo d'impugnazione - diretto a sostenere la violazione degli artt. 81, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 Cost., «in relazione all'art. 119 della Costituzione» - sarebbe privo di fondamento.

Rileva, al riguardo, il resistente che le disposizioni impugnate non darebbero luogo ad alcun improprio trasferimento di oneri sui bilanci regionali, evidenziando poi che, in base all'art. 119, quarto comma, Cost., le funzioni attribuite agli enti territoriali dovrebbero «essere finanziate mediante un sistema integrato di risorse proprie, compartecipazioni e perequazione», sicché il concorso delle risorse delle autonomie al finanziamento dell'istituito LEP non comprometterebbe il principio dell'integrale copertura delle funzioni medesime.

5.- L'Autorità garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità (AGNDD) ha presentato, in qualità di amicus curiae, un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 16 luglio 2026.

L'opinio pone, in particolare, l'accento sulla funzione del PEI, che, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera *d)*, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera *c)*, della legge 13 luglio 2015, n. 107», esplicita, tra l'altro, «la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione [...]»: trattandosi di uno strumento preordinato ad assicurare l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a esso dovrebbe essere riconosciuta natura cogente anche a fronte di esigenze di contenimento della spesa pubblica.

6.- Con memoria depositata il 27 luglio 2026, la Regione Puglia ha insistito nell'accoglimento del ricorso.

La ricorrente, innanzitutto, deduce la non fondatezza delle eccezioni d'inammissibilità ex adverso sollevate, osservando, tra l'altro, che l'asserita genericità del ricorso sarebbe smentita dal rilievo che «tutte le norme impugnate [sarebbero] accomunate dalla medesima matrice viziata nelle varie declinazioni illustrate».

Nel merito, ribadisce quanto già osservato nel ricorso, aggiungendo che la Conferenza unificata non sarebbe coinvolta nella determinazione della quota del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità da destinare specificamente al servizio ASACOM, ma solo, successivamente, in sede di ripartizione tra le regioni di tale quota.

7.- Con memoria depositata il 1° settembre 2026, anche il resistente, dopo avere reiterato l'eccezione preliminare di inammissibilità, sostanzialmente ribadisce quanto sostenuto nell'atto di costituzione in giudizio in merito alla non fondatezza dei motivi d'impugnazione.

8.- Con ricorso notificato il 2 marzo 2026 e depositato il successivo 10 marzo (reg. ric. n. 4 del 2026), la Regione Emilia-Romagna ha promosso - in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 5, 81, commi primo, terzo e quarto, 97, 114, 116, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *m)*, terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120 Cost. - questioni di legittimità costituzionale delle stesse disposizioni impugnate dalla Regione Puglia.

8.1.- Premette la ricorrente, in linea generale, che le risorse statali trasferitele nel 2025 per l'esercizio delle funzioni di assistenza agli alunni con disabilità della scuola secondaria di secondo grado, nonché della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, sarebbero sensibilmente inferiori rispetto alla spesa a tal fine da essa sostenuta.

8.2.- Con il primo motivo di ricorso, la Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711 e con l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità».

La disciplina recata da tali disposizioni si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., perché determinerebbe un LEP non integralmente finanziato dallo Stato - che quindi non sarebbe egualmente garantito sull'intero territorio nazionale, con la conseguente lesione anche dell'art. 3, primo comma, Cost. - e senza avere quantificato i relativi costi.

Osserva, in limine, la ricorrente che i dedotti vulnera ridonderebbero in violazione: *a)* dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., in relazione, rispettivamente, alle materie di competenza legislativa concorrente «istruzione», «tutela della salute» e «professioni», nonché alle materie di competenza legislativa residuale dell'assistenza sociale e del trasporto scolastico; *b)* dell'art. 118 Cost., in riferimento all'autonomia amministrativa dei comuni e delle province; *c)* dell'art. 119 Cost., in riferimento all'autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali.

Ciò chiarito, la difesa regionale ritiene che i LEP debbano essere interamente finanziati con risorse a carico dello Stato, ciò che la disciplina impugnata non farebbe in quanto, «anziché definire il LEP [ASACOM] contestualmente quantificando e stanziando le corrispondenti risorse», «part[irebbe] dalla [sua] definizione» in una determinata misura, correlata alle somme stanziate, che tuttavia: *a)* sarebbe priva di una «base conoscitiva», come si desumerebbe dall'istituzione, al comma 708, del registro nazionale del fabbisogno territoriale aggregato; *b)* difetterebbe delle risorse statali necessarie ad assicurare il livello di prestazione determinato e comporterebbe, quindi, la necessità di utilizzare anche risorse locali, dando così luogo a una diseguaglianza territoriale nell'erogazione della prestazione.

Di qui la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost. e 3, primo comma, Cost., «stante la disparità di trattamento sul territorio nazionale in relazione a un aspetto - il livello essenziale di godimento di un diritto sociale - [...] su cui la Costituzione esige eguaglianza».

Precisa, poi, la ricorrente che non sarebbe tenuta a dimostrare l'insufficienza delle risorse previste dal legislatore statale, poiché essa sarebbe nella specie «autoeviden[te]», emergendo dallo stesso tenore testuale delle disposizioni impugnate, laddove queste imporrebbero il concorso finanziario delle autonomie territoriali.

8.3.- Con il secondo motivo di ricorso, la Regione Emilia-Romagna - richiamate le considerazioni dianzi svolte in punto di ridondanza - impugna l'art. 1, comma 711, in combinato disposto con il precedente comma 706, e l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025, quest'ultimo sempre con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», i quali, disponendo uno stanziamento statale insufficiente e ricorrendo, quindi, a risorse locali per finanziare il LEP introdotto, violerebbero gli artt. 2, 3, 5, 81, commi primo, terzo e quarto, 97, 114 e 119, primo comma, Cost.

La difesa regionale insiste sull'assenza «di [una] adeguata base conoscitiva (documentata dallo stesso comma 708, che mostr[erebbe] lo stato in fieri persino della più elementare base dati in materia)» e «di [una] sufficiente provvista finanziaria statale».

In tal modo, le disposizioni impugnate pregiudicherebbero, innanzitutto, i canoni di ragionevolezza e di eguaglianza, nonché il principio solidaristico, in quanto: *a)* illogicamente determinerebbero il LEP senza avere acquisito i dati dei relativi costi ; *b)* «lasc[erebbero] soli» gli enti locali e le regioni e, in tal modo, non garantirebbero l'erogazione uniforme sull'intero territorio nazionale di prestazioni volte ad assicurare diritti inviolabili e non rimuoverebbero le diseguaglianze esistenti.

Sarebbe altresì violato il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., dal momento che la determinazione del LEP in discorso senza la previa quantificazione dei costi da esso derivanti vincolerebbe gli enti territoriali in assenza «dei presupposti costituzionali».

Inoltre, la mancata previsione di risorse sufficienti comprometterebbe l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e, precludendo loro la possibilità di erogare il livello essenziale della prestazione, il buon andamento dell'amministrazione.

Infine, fornendo una copertura finanziaria anche attraverso «il bilancio di soggetti terzi», le disposizioni impugnate lederebbero il principio di copertura delle spese di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. e quelli «sulla trasparenza e sulla responsabilità politica dei bilanci ricavabili» dall'art. 81, commi primo e quarto, Cost. Il che, peraltro, si tradurrebbe anche in una compressione dell'autonomia politica delle regioni e degli enti locali, presidiata dall'art. 114 Cost., poiché l'asserita «strumentalizzazione delle risorse di altri enti da parte dello Stato [...] rende[rebbe] non trasparente la stessa responsabilità politica degli organi rappresentativi chiamati ad approvare i bilanci».

8.4.- Con il terzo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 1, comma 711, in combinato disposto con i precedenti commi 706 e 707, della legge n. 199 del 2025, per contrasto con l'art. 119, commi primo e quarto, Cost.

Il «modello di finanziamento» del LEP ASACOM prefigurato dal comma 711 si risolverebbe, infatti, nella «cattura» di risorse locali, precludendo alle regioni e agli enti locali la possibilità di «imprimere [a tali risorse] una diversa destinazione» e minando, di conseguenza, i principi dell'autonomia finanziaria e quello di corrispondenza tra funzioni e risorse.



8.5.- Il quarto motivo di ricorso investe l'art. 1, commi 709 e 710, in combinato disposto con il comma 711, della legge n. 199 del 2025.

Premette la ricorrente che il comma 709 individua, per gli anni 2026 e 2027, l'obiettivo di servizio imponendo agli enti territoriali di assicurare una media oraria settimanale di assistenza all'autonomia e alla comunicazione almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Sennonché - osserva la Regione Emilia-Romagna - se, in forza di tale previsione, l'obiettivo di servizio sembrerebbe finanziato unicamente dallo Stato, l'ultimo periodo del medesimo comma 709 stabilisce, tuttavia, che «[r]estano salvi l'integrazione del servizio con le altre risorse disponibili nel bilancio comunale o regionale o il trasferimento delle risorse ad altro ente territoriale che si faccia carico dell'effettiva erogazione del servizio».

Questa disposizione non avrebbe un contenuto meramente facoltizzante, perché, così intesa, sarebbe superflua, potendo le regioni e i comuni comunque erogare prestazioni ulteriori rispetto a quelle stabilite dal legislatore statale: essa, dunque, vincolerebbe gli enti territoriali a integrare con risorse proprie il finanziamento statale.

Tanto emergerebbe anche: *a)* dal comma 710, il quale, disponendo che le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità «concorrono» al raggiungimento (anziché «garantiscono» il raggiungimento) dell'obiettivo di servizio, ne presupporrebbe l'insufficienza, da sole, a tal fine; *b)* dal comma 711, il quale, stabilendo che la copertura dell'obiettivo di servizio (oltre che del *LEP)* sia «assicurat[a]» anche dalle autonomie, si risolverebbe, anche quanto all'obiettivo stesso (come per il *LEP)*, nella «cattura» di risorse locali.

Nella «eventualità che risultasse fondata» questa «interpretazione in malam partem», la ricorrente ritiene violato l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., che non tollererebbe un finanziamento statale solo parziale.

Inoltre, il vincolo di destinazione impresso alle risorse degli enti territoriali e la correlativa incisione sulla loro capacità di spesa si tradurrebbero in una violazione: *a)* dell'autonomia legislativa di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. (in relazione, rispettivamente, alle competenze nelle materie «istruzione», «tutela della salute» e «professioni» e alle competenze in materia di assistenza sociale e trasporto scolastico) e dell'autonomia amministrativa di cui all'art. 118, commi primo e secondo, Cost., che sarebbero ingiustificatamente compresse; *b)* dei principi dell'autonomia finanziaria e di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, commi dal primo al quarto, Cost.

8.6.- Con il quinto motivo di ricorso, la Regione Emilia-Romagna impugna - in via subordinata, ove questa Corte dovesse escludere l'illegittimità costituzionale dell'introduzione del LEP e dell'obiettivo di servizio per le ragioni dianzi esposte - l'art. 1, commi 706, 707, 709 e 711, della legge n. 199 del 2025, che, a suo giudizio, confliggerebbero con gli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., nonché con gli artt. 118, primo comma, e 119, commi dal primo al quinto, Cost.

L'adozione delle disposizioni impugnate, incidendo sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali e comportando la «mobilitazione della competenza da un livello all'altro», avrebbe dovuto essere preceduta, in ossequio al principio di leale collaborazione, dall'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata, avendo questa Corte affermato «la necessità di sentire "la voce delle regioni" [...] in relazione alle decisioni statali di maggior impatto sul complesso della finanza pubblica» (sono citate le sentenze n. 152 del 2025 e n. 195 del 2024).

In ogni caso, i commi 707, 709 e 711 si porrebbero in contrasto con l'evocato principio in quanto non rimetterebbero alla previa intesa la determinazione e la destinazione delle risorse necessarie a finanziare il LEP e l'obiettivo di servizio.

8.7.- Con il sesto motivo di ricorso, è impugnato, sempre per violazione del principio di leale collaborazione, l'art. 1, comma 708, della legge n. 199 del 2025, nella parte in cui demanda a un decreto interministeriale la definizione dei criteri tecnici e delle modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo dei dati contenuti nell'istituito registro nazionale del fabbisogno territoriale aggregato, nonché delle specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno stesso.

A parere della Regione Emilia-Romagna, anche tale disposizione contrasterebbe con l'art. 120 Cost., poiché il decreto da essa contemplato inciderebbe sulle competenze legislative regionali in materia di istruzione e di servizi sociali, sicché il legislatore avrebbe dovuto prevedere, al fine della sua adozione, il coinvolgimento, nella forma dell'intesa, della Conferenza permanente o della Conferenza unificata.

8.8.- Il settimo motivo di ricorso deduce la violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. ad opera dell'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711 e con l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025.

Premette, al riguardo, la ricorrente che solo la preventiva determinazione dei LEP consentirebbe l'attribuzione di forme e condizioni speciali di autonomia: la determinazione, nella specie, di un LEP non genuino, in quanto non finanziato unicamente con risorse statali, si tradurrebbe, pertanto, in una elusione del suddetto parametro costituzionale.

8.9.- Con l'ultimo motivo di ricorso, la Regione Emilia-Romagna impugna i commi da 706 a 709 dell'art. 1 della legge n. 199 del 2025, i quali, non prevedendo forme di responsabilità dello Stato per «l'inadempimento di obbligazioni nascenti da diritti stabiliti dallo Stato [stesso] e fondati anche internazionalmente», detterebbero una disciplina irragionevole e lesiva dell'art. 119, commi primo e quarto, Cost.

Rileva in proposito la ricorrente che le disposizioni impugnate, nel limitare le prestazioni erogabili alle risorse disponibili, la esporrebbero a responsabilità per violazione del diritto all'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità.

I titolari di questo diritto potrebbero, infatti, azionare vittoriosamente in giudizio (è citata Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 8 ottobre 2019, n. 25101) pretese fondate sulla sua lesione, ciò che, in ragione della lamentata omessa previsione normativa, darebbe luogo: *a)* a squilibri dei bilanci regionali e, quindi, alla violazione dei principi dell'autonomia finanziaria e di corrispondenza tra funzioni e risorse; *b)* alla violazione, altresì, del principio di ragionevolezza, giacché «il requisito dell'imputabilità risulta [...] immanente al concetto stesso di responsabilità» (è citata la sentenza di questa Corte n. 219 del 2016).

9.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni.

9.1.- In via preliminare, il resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso, in quanto, da un lato, esso si incentrerebbe sull'inadeguatezza del finanziamento statale, dedotta tuttavia in maniera generica benché questa Corte, nella citata sentenza n. 83 del 2019, abbia affermato che la quantificazione delle risorse da trasferire alle autonomie è riservata al legislatore statale; dall'altro lato, nessuna delle censure formulate sarebbe sorretta da una motivazione sufficientemente specifica.

9.2.- Quanto al primo motivo di ricorso - che lamenta la violazione degli artt. 3, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., con ridondanza, tra l'altro, sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ad opera dell'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711 e con l'art. 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, della legge n. 199 del 2025 - l'Avvocatura generale, innanzitutto, eccepisce che la lesione dell'autonomia finanziaria sarebbe stata apoditticamente affermata.

Quindi, nel merito osserva, in primo luogo, che il legislatore statale ben potrebbe garantire i livelli essenziali delle prestazioni tenendo conto delle risorse disponibili, come avrebbe chiarito questa Corte nella sentenza n. 192 del 2024.

In secondo luogo, che il modello disegnato nella specie dal legislatore, per un verso, predisporrebbe gli strumenti per un progressivo allineamento tra tali risorse e i fabbisogni effettivi e, per altro verso, non farebbe gravare integralmente sui bilanci regionali i costi del servizio ASACOM.

Né la ricorrente avrebbe, d'altro canto, dimostrato l'asserita insufficienza delle fonti di finanziamento previste dalle disposizioni impugnate al fine di assicurare l'esercizio di tale servizio.

Di qui, in definitiva, la non fondatezza della censura.

9.3.- Del pari non fondati risulterebbero il secondo, il terzo e il settimo motivo di ricorso, con i quali, rispettivamente, la Regione Emilia-Romagna sostiene che l'art. 1, comma 711, in combinato disposto con il comma 706, e l'art. 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, della legge n. 199 del 2025 violerebbero gli artt. 2, 3, 5, 81, commi primo, terzo e quarto, 97 e 114 Cost. (secondo motivo); che l'art. 1, comma 711, in combinato disposto con i commi 706 e 707, contrasterebbe l'art. 119, commi primo e quarto, Cost. (terzo motivo); che l'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711, e l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025 eluderebbero l'art. 116, terzo comma, Cost. (settimo motivo).

Osserva l'Avvocatura generale che la disciplina impugnata sarebbe costruita su risorse già previste a legislazione vigente, sicché le suddette disposizioni non avrebbero introdotto spese aggiuntive e tanto meno si risolverebbero in un trasferimento di oneri sugli enti territoriali.

Richiamata, poi, nuovamente la sentenza n. 83 del 2019, il resistente ribadisce che la Regione non avrebbe provato che il finanziamento contemplato dal legislatore statale non consenta agli enti territoriali di esercitare le funzioni afferenti al servizio di cui si discute.

9.4.- Anche il quarto motivo di ricorso - secondo cui l'art. 1, commi 709 e 710, in combinato disposto con il comma 711, della legge n. 199 del 2025 lederebbe gli artt. 117, commi secondo, lettera *m)*, terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119, commi dal primo al quarto, Cost. - sarebbe non fondato.

Ad avviso della difesa statale, infatti, l'impugnato comma 709 si limiterebbe a prevedere il concorso di risorse locali nel finanziamento del LEP (*recte*: nel finanziamento dell'obiettivo di servizio), con la conseguenza che i relativi costi non ricadrebbero sulle regioni e gli enti locali.

9.5.- Il quinto e il sesto motivo di ricorso - con i quali la Regione Emilia-Romagna rispettivamente deduce che l'art. 1, commi 706, 707, 709 e 711, da un lato, e l'art. 1, comma 708, secondo periodo, dall'altro, pregiudicherebbero il principio di leale collaborazione - non sarebbero fondati in forza di considerazioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle svolte in merito all'analoga censura formulata dalla Regione Puglia (*supra*, punto 4.3.1.).

9.6.- Infine, sarebbe privo di pregio anche l'ultimo motivo di ricorso, con cui si sostiene che i commi da 706 a 709 dell'art. 1 della legge n. 199 del 2025 violerebbero i principi di ragionevolezza e di autonomia finanziaria, nella parte in cui non prevedono forme di responsabilità dello Stato per «l'inadempimento di obbligazioni nascenti da diritti stabiliti dallo Stato [stesso] e fondati anche internazionalmente».

Alla stregua delle disposizioni impugnate, infatti, gli enti territoriali non sarebbero tenuti ad assicurare l'obiettivo di servizio oltre i limiti delle risorse statali ricevute, le quali costituirebbero il perimetro dell'obbligo (e della correlativa responsabilità) su di essi gravante.

10.- L'AGNDD ha presentato, in qualità di amicus curiae, un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 16 luglio 2026, dal tenore sostanzialmente identico all'opinio presentata nell'ambito del giudizio originato dal ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. del 2026 (*supra*, punto 5).

11.- Con memoria depositata il 31 agosto 2026, la Regione Emilia-Romagna ha insistito nell'accoglimento delle questioni promosse.

Quanto alla preliminare eccezione d'inammissibilità del ricorso basata sulla genericità della dedotta insufficienza della provvista finanziaria statale, la ricorrente osserva che le proprie doglianze si appuntano sull'omesso, integrale finanziamento da parte dello Stato e che, in ogni caso, diverse censure investono anche le «modalità attraverso le quali il legislatore» avrebbe fornito copertura al LEP e all'obiettivo di servizio.

Quanto al merito, la difesa regionale, in linea generale, sottolinea che le risorse statali destinate al Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità sarebbero diminuite e sostiene che, poiché il LEP sarebbe stato «normativamente identificato» mediante il rinvio ai PEI, l'attività di assistenza nella misura da questi prevista non potrebbe poi essere limitata, come invece avrebbe fatto nel caso in esame il legislatore statale.

In riferimento ai singoli motivi d'impugnazione, la ricorrente precisa, in particolare, di non aver sostenuto di essere impossibilitata ad esercitare il servizio ASACOM, essendosi piuttosto lamentata della necessità di integrare le risorse statali con quelle delle autonomie, e rileva, poi, che l'Avvocatura generale non avrebbe negato che «ad oggi manch[erebbe]» «la base conoscitiva» del LEP ASACOM.

Aggiunge inoltre, in ordine alla violazione del principio di leale collaborazione, che la CTFS, il cui ruolo è stato valorizzato dal resistente, svolgendo funzioni di natura eminentemente tecnica, non potrebbe «considerarsi come espressiva della voce delle regioni». In ordine alla paventata responsabilità degli enti territoriali nell'ambito dei futuri, eventuali giudizi in cui saranno coinvolti in relazione all'erogazione della prestazione in parola, che la «responsabilità finale del "costo" della prestazione [stessa] [dovrebbe] ricadere su chi ha la competenza di decidere qual è il livello essenziale da assicurare agli aventi diritto [...], cioè sullo Stato».

12.- Il 1° settembre 2026, ha depositato una memoria anche l'Avvocatura generale, insistendo nell'accoglimento dell'eccezione d'inammissibilità per genericità del ricorso e ribadendo le ulteriori argomentazioni addotte nell'atto di costituzione in giudizio.

Con particolare riguardo alla questione promossa in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., inoltre, il resistente solleva eccezione preliminare d'inammissibilità sostenendo che nella specie difetterebbe una lesione attuale, dal momento che la Regione non avrebbe allegato di avere avviato una procedura volta all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e considerato che le disposizioni impugnate non disciplinerebbero la differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.

Considerato in diritto

13.- La Regione Puglia, con ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. del 2026, e la Regione Emilia-Romagna, con ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. del 2026, hanno promosso - in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 5, 81, 97, 114, 116, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *m)*, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120 Cost. - plurime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 706 a 711, e dell'art. 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14 «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia», Programma 14.1 «Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio», Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», della legge n. 199 del 2025.

14.- I due giudizi hanno a oggetto le stesse disposizioni, che sono impugnate in riferimento a parametri in larga misura coincidenti e sulla scorta di argomenti in buona parte sovrapponibili. Essi possono essere, quindi, riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

15.- All'esame delle censure formulate dalle ricorrenti conviene premettere una sintetica illustrazione delle disposizioni impugnate.

Il comma 706 introduce un LEP, che andrà a regime dal 2028, in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale, identificando la platea dei suoi destinatari negli alunni e negli studenti con disabilità in età evolutiva accertata ai fini dell'inclusione scolastica.

Il comma 707 precisa il contenuto di questo LEP, stabilendo, tra l'altro, che deve essere assicurato, progressivamente e nei limiti delle risorse disponibili, un numero di ore «di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale» (ASACOM) corrispondente a quanto previsto nei PEI, cioè nei piani educativi individualizzati.

Il comma 708 prevede l'istituzione, entro il 31 dicembre 2027, di un registro nazionale per la ricognizione del fabbisogno territoriale aggregato dell'attività di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale, rimettendo a un apposito decreto interministeriale la definizione delle «specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione» di tale fabbisogno, nonché dei «criteri tecnici e [de]lle modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo» di questi dati.

Nelle more della piena operatività del registro nazionale, il comma 709 individua un obiettivo di servizio, a tal fine disponendo che, per gli anni 2026 e 2027, gli enti territoriali assicurano, se prevista dai PEI, l'erogazione del servizio ASACOM garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse a essi trasferite dallo Stato, fatta salva l'integrazione del servizio medesimo con ulteriori risorse proprie.

Il comma 710 disciplina il riparto della quota del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità destinata al potenziamento del servizio in questione, che demanda a uno o più decreti interministeriali, da adottare sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Il comma 711 disciplina la copertura finanziaria, stabilendo che all'attuazione delle previsioni di cui ai precedenti commi si provveda a valere sulle risorse del suddetto Fondo unico e del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS), nonché su quelle assicurate dagli enti territoriali.

Infine, l'art. 3, comma 1, della medesima legge n. 199 del 2025 autorizza l'impegno e il pagamento delle spese del Ministero dell'economia e delle finanze in conformità all'annesso stato di previsione di cui alla Tabella n. 2, che, alla Missione 14, Programma 14.1, colloca lo stanziamento relativo all'Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità».

16.- Con il suo ricorso, la Regione Puglia articola sei censure, che unitariamente coinvolgono le suddette disposizioni.

17.- In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione con cui l'Avvocatura generale sostiene l'inammissibilità dell'intero ricorso della Regione Puglia in quanto l'atto introduttivo sarebbe generico, non individuando le specifiche previsioni attinte dalle censure di volta in volta prospettate e non chiarendo le ragioni dei relativi contrasti.

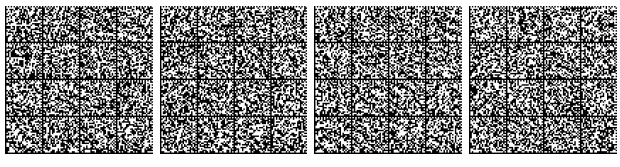
17.1.- L'eccezione coglie nel segno.

Questa Corte ha costantemente affermato che la parte ricorrente ha, innanzitutto, «l'onere di individuare le disposizioni impugnate» (da ultimo, sentenza n. 145 del 2026) e, di conseguenza, ha dichiarato inammissibili ricorsi che non avevano «individuato con la puntuale chiarezza richiesta per il giudizio in via principale il testo normativo sul quale la censura di legittimità costituzionale si appunta[va]» (sentenza n. 126 del 2025) e che si erano limitati «a coinvolgere i [commi impugnati] in una generica deduzione d'insieme [...], senza specificare tuttavia quali disposizioni, singolarmente considerate, [avrebbero determinato] le lesioni» lamentate (sentenza n. 284 del 2016; nello stesso senso, in presenza di questioni promosse nei confronti di una pluralità di norme, sentenze n. 117 del 2022, n. 282 e n. 63 del 2016, n. 233 e n. 82 del 2015, n. 22 del 2013).

Nella specie, la Regione Puglia, a fronte di un articolato contesto normativo, argomenta le proprie doglianze richiamando solo indistintamente l'intero contenuto delle numerose disposizioni impugnate, ciascuna delle quali reca invece molteplici precetti, senza precisare, distinguendo, a quale di esse si riferiscano le censure di volta in volta prospettate.

In tal modo, la motivazione del ricorso non illustra esaustivamente le ragioni di contrasto tra i parametri evocati a fondamento delle doglianze e le singole disposizioni.

Non rileva, d'altro canto, che la Regione Puglia abbia affermato che i commi impugnati sarebbero costituzionalmente illegittimi nelle «parti in cui» istituirebbero il LEP e l'obiettivo di servizio: si tratta, infatti, di un'affermazione che, nella sua genericità, non è idonea a far comprendere gli esatti termini delle censure mosse alle disposizioni impugnate.



D'altra parte, anche nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica, che peraltro non potrebbe comunque sanare il vizio genetico dell'atto introduttivo (ancora, sentenza n. 117 del 2022), la ricorrente si è limitata a sostenere che le disposizioni impugnate sarebbero «accomunate dalla medesima matrice viziata nelle varie declinazioni illustrate».

Le descritte lacune conducono alla declaratoria d'inammissibilità del ricorso della Regione Puglia.

18.- Non è, invece, fondata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale nei confronti dell'intero ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna.

18.1.- Sostiene la difesa statale che: *a)* la Regione Emilia-Romagna avrebbe dedotto l'inadeguatezza del finanziamento statale, sulla quale si incentrerebbe il ricorso, in maniera generica; *b)* in ogni caso, nessuna delle censure formulate sarebbe sorretta da una motivazione sufficientemente specifica.

18.2.- Sennonché - come si vedrà analizzando i singoli motivi d'impugnazione - le argomentazioni spese dalla ricorrente sono tutt'altro che generiche e, peraltro, non si attestano solamente sull'inadeguatezza del finanziamento statale.

19.- Le ulteriori eccezioni d'inammissibilità, spiegate dal resistente in relazione alle singole censure, saranno oggetto di disamina in sede di trattazione di ciascuna di esse.

20.- Prima di entrare nel merito, però, è opportuna una premessa di carattere generale, funzionale a identificare l'ambito e il contesto in cui si inseriscono le norme impugnate, che, tra l'altro, costituiscono attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Quest'ultimo, a seguito della decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 27 novembre 2025, che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del PNRR dell'Italia, prevede (nell'ambito della Missione 1, Componente 1), entro il secondo trimestre del 2026, l'«[e]ntrata in vigore di atti normativi che definiscano i livelli essenziali delle prestazioni per il federalismo fiscale delle regioni a statuto ordinario in almeno due settori di intervento».

Questa Corte ha costantemente ribadito che la condizione giuridica della persona con disabilità è «il punto di confluenza di un complesso di principi "che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale"» (sentenza n. 3 del 2025; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenza n. 97 del 2026).

Con altrettanta chiarezza, fin da tempi risalenti, ha declinato tali affermazioni riconoscendo «la natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, garantito dall'art. 38 Cost. e tutelato anche dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18» (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità) (sentenza n. 83 del 2019).

Sin dalla sentenza n. 215 del 1987, la giurisprudenza costituzionale ha, infatti, chiarito che la frequenza scolastica, in sinergia con le pratiche di cura e riabilitazione e con il proficuo inserimento nella famiglia, costituisce un fattore essenziale per il complessivo sviluppo della personalità dell'alunno con disabilità, funzionale anche a un suo più pieno inserimento nella società e nel mondo del lavoro (sentenza n. 215 del 1987 e, in senso analogo, sentenza n. 83 del 2019; nella medesima direzione, sentenza n. 80 del 2010, che, a sua volta, richiama le sentenze n. 251 del 2008 e n. 226 del 2000).

Tali affermazioni rimangono valide anche oggi: è infatti innegabile che grazie al percorso scolastico la persona con disabilità può sviluppare la propria personalità e porre i presupposti per superare il rischio di vivere in condizioni di emarginazione.

In questi termini, l'integrazione nella scuola delle persone con disabilità si viene a connettere ai fondamentali principi personalista e di eguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., che impegnano la Repubblica italiana ad assicurare perlomeno il nucleo indefettibile del loro diritto all'istruzione (ancora, sentenza n. 83 del 2019 e, nello stesso senso, sentenza n. 275 del 2016), la cui garanzia finanziaria è senz'altro riconducibile alla nozione di «spesa costituzionalmente necessaria» (sentenze n. 152 del 2025, n. 195 del 2024 e n. 169 del 2017).

20.1.- Un tale obiettivo richiede forme di integrazione e di sostegno con impiego di docenti specializzati (sentenza n. 52 del 2000), come del resto previsto anche dal citato art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che impegna specificamente gli Stati parte ad assicurare che «le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione» e che «siano fornite efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione» (art. 24, paragrafo 2, lettere d ed *e)*.

Al personale specializzato funzionale all'inclusione scolastica è riconducibile anche la figura dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisica o sensoriale, che si colloca «in una dimensione

intermedia e di giuntura fra sistema scolastico e sistema socio-assistenziale e si discosta sia da quella dell'insegnante di sostegno, che fa parte del corpo docente, sia da quella dell'assistente di base e igienico-personale, che è parte del servizio ausiliario» (sentenza n. 127 del 2023).

Tale figura svolge le seguenti attività: «programma, realizza e verifica interventi integrati con quelli educativi e didattici dei docenti, coordinandosi con i docenti curriculari e di sostegno; promuove l'autonomia dello studente disabile, proponendo strategie volte a conseguire le finalità formative dello sviluppo complessivo della persona; favorisce la socializzazione dello studente con disabilità e collabora all'analisi delle richieste delle famiglie e alla promozione di migliori relazioni con le stesse famiglie»; «collabora alla stesura e aggiornamento del PEI» (ancora, sentenza n. 127 del 2023).

Il PEI (cioè, come detto, il piano educativo individualizzato), ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera *d)*, del d.lgs. n. 66 del 2017, «esplicita le modalità di sostegno didattico, le modalità di verifica, i criteri di valutazione, gli interventi di inclusione svolti dal personale docente nell'ambito della classe e in progetti specifici, la valutazione in relazione alla programmazione individualizzata, nonché gli interventi di assistenza igienica e di base, svolti dal personale ausiliario nell'ambito del plesso scolastico e la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione [...]».

Esso è elaborato annualmente, a partire dalla scuola dell'infanzia, dal Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione scolastica, che, ai sensi del successivo art. 9, comma 10, del d.lgs. n. 66 del 2017, è costituito presso ogni istituzione scolastica ed è «composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, della studentessa o dello studente con disabilità, o di chi esercita la responsabilità genitoriale, delle figure professionali specifiche [...] che interagiscono con la classe e con la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente con disabilità nonché con il necessario supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare». Quest'unità, a sua volta, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 66 del 2017, è «composta da: *a)* uno specialista in neuropsichiatria infantile o un medico specialista, esperto nella patologia che connota lo stato di salute del minore; *b)* almeno due delle seguenti figure: un esercente di professione sanitaria nell'area della riabilitazione, uno psicologo dell'età evolutiva, un assistente sociale o un pedagogista o un altro delegato, in possesso di specifica qualificazione professionale, in rappresentanza dell'Ente locale di competenza».

Nei termini appena descritti, il PEI rappresenta il fulcro della individualizzazione del diritto allo studio degli alunni con disabilità, dal momento che è strutturato sulla loro concreta condizione.

20.2.- Nella garanzia del diritto all'integrazione scolastica degli alunni con disabilità, la sinergia tra lo Stato e gli enti territoriali si è modulata diversamente nel corso del tempo, «nel quadro dei principi posti dalla legge» (sentenza n. 406 del 1992).

In particolare, negli anni più recenti, «l'erogazione dei servizi relativi all'assistenza degli studenti con disabilità è stata interessata dal trasferimento delle funzioni non fondamentali conseguenti al riordino delle province, avviato con l'art. 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni), e ulteriormente sviluppata dal legislatore nel 2015 in relazione alle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e a quelle connesse al supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni (comma 947 dell'art. l della legge n. 208 del 2015)» (ancora, sentenza n. 83 del 2019).

L'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 66 del 2017 ha, poi, disposto che gli enti territoriali, «nel rispetto del riparto delle competenze previsto dall'articolo 1, comma 85 e seguenti, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e dall'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, provvedono ad assicurare, nei limiti delle risorse disponibili: *a)* gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza», inclusa l'assegnazione del personale addetto all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione.

20.3.- Quanto al finanziamento, va ricordato che questa Corte ha censurato una normativa statale che imponeva «un limite massimo nella determinazione del numero degli insegnanti di sostegno» ed eliminava la possibilità di assumerli in deroga (sentenza n. 80 del 2010).

In tale occasione si è chiarito che, se è «vero che, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili gode di discrezionalità», tuttavia «detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel "[...] rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati" (sentenza n. 251 del 2008 che richiama sentenza n. 226 del 2000)».

Più recentemente, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che, dando «seguito ai principi sopra richiamati in materia di effettività delle garanzie dei diritti delle persone con disabilità, il legislatore ha sempre assicurato il finanziamento delle funzioni [di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale] anche nella fase di passaggio delle competenze dalle Province alle Regioni» (ancora, sentenza n. 83 del 2019).

In effetti, già il menzionato art. 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 - recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» - aveva previsto l'attribuzione alle regioni di un contributo di settanta milioni di euro per l'anno 2016 per l'esercizio delle predette funzioni.

Negli anni successivi, lo stanziamento statale, ripartito tra regioni e comuni, è progressivamente aumentato: settantacinque milioni di euro per il 2017 e il 2018 (quanto al 2017, art. 8, comma 1, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, con l'annessa Tabella n. 7, e decreto 27 dicembre 2016 del Ministro dell'economia e delle finanze; quanto al 2018, art. 1, comma 70, della legge 27 dicembre 2017, n. 205); cento milioni di euro per il 2019, il 2020 e il 2021 (art. 1, comma 561, della legge 30 dicembre 2018, n. 145); duecento milioni di euro per il 2022 e il 2023 (art. 1, comma 179, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e art. 5-*bis*, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, nella legge 25 febbraio 2022, n. 15); euro 224.514.309,3 per il 2024 (art. 3, comma 1, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, con l'annessa Tabella n. 2, decreto 31 dicembre 2024 del Ministro dell'economia e delle finanze, decreto 6 settembre 2024 del Ministro per le disabilità, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'istruzione e del merito, e decreto 16 settembre 2024 del Ministro per le disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione e del merito e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie); euro 260.227.991 per il 2025 (art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025, con l'annessa Tabella n. 2, decreto 30 dicembre 2025 del Ministro dell'economia e delle finanze, decreto 8 ottobre 2025 del Ministro per le disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione e del merito e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e decreto 21 ottobre 2025 del Ministro per le disabilità, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'istruzione e del merito).

Infine, secondo lo schema di decreto recante «Criteri di riparto delle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità che concorrono in via progressiva al raggiungimento dell'obiettivo di servizio in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione in favore degli studenti con disabilità fisica, mentale, intellettiva, del neurosviluppo e sensoriale per gli anni 2026 e 2027 e al successivo raggiungimento del LEP, nonché modalità di monitoraggio», sul quale è stata acquisita intesa in sede di Conferenza unificata nella seduta del 1° ottobre 2026, per ciascuno degli anni 2026, 2027 e 2028 sarà stanziato il complessivo importo di euro 288.300.000.

Inoltre, il comma 711 dell'art. 1 della legge n. 199 del 2025 aggiunge al Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità anche il FELS.

20.4.- Tale incremento di risorse appare certamente doveroso, dati i principi prima ricordati e anche in considerazione del trend di costante aumento del numero di studenti con disabilità (in tal senso, Istituto nazionale di statistica, report del 27 maggio 2026 avente a oggetto «L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità - anno 2024-2025»).

Proprio nel delicato ambito del diritto all'integrazione scolastica degli alunni con disabilità si devono, tuttavia, riscontrare gravi divari territoriali dovuti all'inefficienza di determinati enti territoriali.

All'esito dei monitoraggi del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione relativi al 2024 e al 2025, infatti, è stato precisato che, a «fronte di una dotazione finanziaria statale in crescita, e di risorse che in aggregato finanziano un livello di servizio superiore alla soglia [...] delle 50 ore medie annue per studente [...], permangono divari territoriali di grande ampiezza nell'erogazione effettiva delle prestazioni» (Il servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli studenti con disabilità-ASACOM - I monitoraggi 2024 e 2025 dei comparti comunale e regionale e la determinazione del costo standard del servizio. Documento SOGEI quale base istruttoria ai fini della definizione dell'obiettivo di servizio, del 16 luglio 2026).

In particolare, come risulta dal documento appena menzionato, dai suddetti monitoraggi emerge in diverse regioni una «spesa rendicontata [...] sensibilmente inferiore alle risorse ricevute».

Quanto, poi, al comparto comunale, dal medesimo documento risulta una «realtà profondamente diseguale», dal momento che, «a fronte di 3.378 comuni sopra soglia, 954 erogano un servizio inferiore alla soglia e 1.253 non erogano alcuna ora di assistenza [,] pur avendo alunni [con disabilità] nella platea del riparto e pur avendo ricevuto le risorse corrispondenti», e che la quota di comuni che ha garantito più di cinquanta ore di servizio è pari solo al sessanta per cento.

Anche nella Nota metodologica sulla determinazione dell'obiettivo di servizio approvata, nella seduta del 22 luglio 2026, dalla CTFS, del resto, si dà atto della circostanza che «[i]n diversi casi, a fronte di risorse statali ricevute, si registrano livelli di servizio inferiori alle attese o assenza di prestazioni rendicontate [...]» (Commissione tecnica per i fabbisogni standard - Servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli studenti con disabilità-ASACOM. Nota metodologica sulla determinazione dell'obiettivo di servizio, del 22 luglio 2026).

Questi dati evidenziano che, accanto a risultati di indubbia eccellenza conseguiti da molte autonomie regionali e locali, che impegnano anche forti quantità di risorse proprie, altre autonomie fanno registrare gravissime disfunzioni, creando una situazione di inaccettabile diseguaglianza territoriale.



Tale inefficienza in un ambito così intimamente connesso alla dignità delle persone contraddice la giustificazione stessa dell'autonomia territoriale: questa Corte, infatti, ha chiarito che «all'interno della riforma del 2001 diretta a ristrutturare il Titolo V della Parte II della Costituzione in termini decisamente più favorevoli agli enti territoriali [...] la maggiore autonomia è stata riconosciuta nell'ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti [stessi] avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all'assetto precedente, dei valori costituzionali» (sentenza n. 168 del 2021).

Da questo punto di vista, la previsione, da parte della normativa censurata, di un obiettivo di servizio trova quindi piena giustificazione nell'esigenza di un intervento statale funzionale a garantire indefettibili esigenze unitarie della Repubblica a tutela dei diritti delle persone con disabilità, che risultano compromessi da soggetti istituzionali che addirittura omettono di impegnare le risorse statali ad esse trasferite.

Non appare, pertanto, irragionevole che il legislatore statale si sia ispirato a una logica di gradualità, ponendo la garanzia del LEP al termine di un percorso strutturato sul preliminare raggiungimento dell'obiettivo di servizio, rivolto a garantire un minimale livello di eguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Anche il raggiungimento dell'obiettivo di servizio - è opportuno precisarlo - ben potrà, peraltro, essere assistito da forme di commissariamento statale nei confronti degli enti inadempienti ai doveri istituzionali preordinati alla garanzia dei diritti dei disabili, analogamente al principio che questa Corte ha già avuto modo di chiarire in riferimento all'inattuazione degli obiettivi relativi agli asili nido (sentenza n. 71 del 2023).

Le esigenze di unità giuridica ed economica cui fa riferimento l'art. 120, secondo comma, Cost., infatti, possono ben ricomprendere quanto è necessario a perseguire un percorso di graduale avvicinamento a un livello essenziale di un determinato servizio sociale, che risulterebbe altrimenti compromesso.

21.- Tanto premesso, si può passare all'esame degli otto motivi di ricorso articolati dalla Regione Emilia-Romagna.

22.- Con il primo motivo, che investe il LEP ASACOM, la ricorrente impugna l'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711 e con l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025, questo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità».

La disciplina dettata da queste disposizioni violerebbe gli artt. 3, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., con ridondanza, tra l'altro, sull'art. 119 Cost., in quanto il legislatore avrebbe determinato il LEP (a) senza finanziarlo con risorse interamente a carico dello Stato - comportando quindi la necessità di utilizzare risorse delle autonomie, ciò che darebbe luogo anche a una diseguaglianza territoriale nell'erogazione della prestazione - e (b) in assenza della necessaria «base conoscitiva», ossia della quantificazione dei costi derivanti dal LEP stesso.

22.1.- È priva di pregio l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale secondo cui la lesione dell'autonomia finanziaria sarebbe stata dedotta in maniera apodittica.

La censura in esame, infatti, poggia sulla radicale tesi secondo cui il finanziamento dei LEP dovrebbe essere integralmente posto a carico dello Stato: già in questi termini la compressione dell'autonomia finanziaria risulta dedotta in maniera sufficientemente specifica.

22.2.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

22.3.- Prendendo le mosse dal primo profilo dianzi evidenziato, occorre innanzitutto osservare che il comma 711 fa riferimento alle «risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci». Gli enti territoriali sono quindi chiamati a concorrere al finanziamento del LEP in questione, che andrà a regime dal 2028, in coincidenza con la piena operatività del registro nazionale del fabbisogno territoriale.

La previsione di tale concorso, allorché siano rispettate determinate condizioni, non si traduce però in una violazione dei parametri evocati dalla ricorrente, poiché l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., letto congiuntamente al successivo art. 119 Cost., non comporta che il finanziamento dei LEP debba essere in ogni caso assicurato dallo Stato con risorse poste integralmente a suo carico.

Infatti, il disegno costituzionale, da un lato, prevede che la determinazione dei LEP spetti al legislatore statale, al quale, con l'attribuzione della competenza esclusiva e trasversale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., è stato riconosciuto, nell'ambito di quella ordinaria differenziazione che inevitabilmente consegue al riconoscimento del principio autonomistico, «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti» (recentemente, sentenza n. 204 del 2025).

Dall'altro, in virtù del quarto comma dell'art. 119 Cost., tale disegno impone che agli enti territoriali siano garantite risorse idonee a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Al fine di raggiungere questo risultato, tuttavia, il secondo e terzo comma del medesimo art. 119 Cost. chiamano in causa le compartecipazioni al gettito di tributi erariali, le entrate e i tributi regionali propri nonché il fondo perequativo, per i territori con minore capacità fiscale.

In questi termini, alla responsabilità dello Stato di definire attraverso i LEP il livello essenziale dei diritti in attuazione del principio di eguaglianza su tutto il territorio nazionale - connessa alla sua competenza legislativa esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost. - fa da contraltare la responsabilità dello Stato stesso di dotare gli enti territoriali di mezzi di finanziamento idonei a sostenerli.

Una volta rispettato il principio di corrispondenza fra risorse e funzioni, tuttavia, non può essere escluso il concorso delle autonomie al finanziamento dei LEP (sentenza n. 192 del 2024).

Del resto, ciò già avviene per i livelli essenziali di assistenza (LEA) nell'ambito della sanità, il cui fabbisogno «è finanziato da plurime fonti», tra le quali viene in rilievo, oltre alla compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto (IVA), anche la «fiscalità generale delle Regioni (imposta regionale sulle attività produttive - IRAP, nella componente di gettito destinata al finanziamento della sanità, e addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche - IRPEF)» (sentenza n. 91 del 2020).

Inoltre, più specificamente l'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, nella formulazione vigente al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni impugnate, conferma questo concorso degli enti territoriali al finanziamento dei LEP, dal momento che ne identifica, anche nelle materie dell'assistenza e dell'istruzione, le fonti di finanziamento, a partire dal 2027, anche in quote dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'IRAP, oltre che nelle quote del fondo perequativo.

Su tale disciplina è, peraltro, recentemente intervenuto il decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 (Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale), entrato in vigore il 12 agosto 2026.

Questo, da un lato, sostituendo l'art. 2 del d.lgs. n. 68 del 2011, ha previsto l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 2027, anche di una compartecipazione al gettito IRPEF (comma 1 del novellato art. 2) e ha istituito un apposito fondo con dotazione corrispondente a tale compartecipazione, che peraltro riveste anche finalità perequative (comma 3 del novellato art. 2).

Dall'altro, decorsi tre anni dall'operatività transitoria di quest'ultimo fondo, ha previsto uno specifico 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» derivanti dai LEP (commi 5 e 8-*bis* dell'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, parimenti novellato dal d.lgs. n. 147 del 2026).

Va altresì ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, attraverso l'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., [...] non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte anche successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela» (sentenza n. 91 del 2020).

In questo contesto, infine, la previsione di meccanismi perequativi delle capacità fiscali, che rappresentano un presupposto fondamentale della struttura costituzionale del nostro regionalismo cooperativo, consente di superare la censura in ordine alle possibili diseguaglianze territoriali.

In conclusione, il disegno costituzionale non esclude un concorso degli enti territoriali al finanziamento dei LEP, purché siano ad essi concretamente assicurate adeguate e perequate fonti di finanziamento, nell'ambito però di una leale collaborazione, come sarà specificato di seguito (punto 27.1.2.).

22.4.- Nemmeno fondato è il profilo di censura attinente all'asserita determinazione del LEP ASACOM in assenza della necessaria «base conoscitiva» in ordine alla quantificazione dei relativi costi, come, secondo la ricorrente, si desumerebbe dall'istituzione, ad opera dell'art. 1, comma 708, della legge n. 199 del 2025, del registro nazionale del fabbisogno territoriale aggregato.

Tale istituzione, infatti, indirizza esattamente nella direzione opposta a quanto sostenuto dalla Regione Emilia-Romagna.

Innanzitutto, è solo dall'attivazione del registro che si verificherà il passaggio dall'obiettivo di servizio al LEP.

Inoltre, tale registro è alimentato dai dati dei PEI trasmessi dalle istituzioni scolastiche proprio perché esso sia funzionale «alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno di assistenza all'autonomia e alla comunicazione a livello territoriale».

Infine, attraverso un decreto interministeriale saranno identificate le specifiche tipologie di dati funzionali a tale scopo e al fine del riparto dei fondi rileveranno anche le ipotesi tecniche formulate dalla CTFS (art. 1, comma 710, della legge n. 199 del 2025).

Risulta quindi destituita di fondamento la censura che, essenzialmente, si fonda sull'assenza di istruttoria da parte dello Stato nella definizione del LEP in questione.

23.- Anche il secondo motivo di ricorso attiene al LEP.



Con esso, la Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 1, comma 711, in combinato disposto con il precedente comma 706, e l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025, quest'ultimo sempre con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», i quali violerebbero gli artt. 2, 3, commi primo e secondo, 5, 81, commi primo, terzo e quarto, 97, 114 e 119, primo comma, Cost.

Le questioni possono essere divise in due gruppi.

Il primo attiene ai dedotti vulnera agli artt. 2, 3, 5, 97 e 119, primo comma, Cost. e in sostanza riposa sugli stessi assunti posti a fondamento del motivo di ricorso dianzi esaminato: *a)* il legislatore statale non avrebbe fatto precedere la determinazione del LEP dalla quantificazione dei relativi costi; *b)* le disposizioni impugnate richiederebbero il concorso degli enti territoriali al finanziamento del livello essenziale stabilito.

Il secondo gruppo attiene all'asserita lesione dell'art. 81, commi primo, terzo e quarto, Cost. e, conseguentemente, dell'art. 114 Cost., fondandosi sull'ulteriore assunto secondo cui il legislatore, non prevedendo l'integrale copertura finanziaria statale delle spese derivanti dal LEP, avrebbe fatto surrettiziamente pesare sui bilanci delle autonomie il costo del nucleo minimo dei diritti dei disabili.

23.1.- Le questioni non hanno fondamento.

23.2.- Quanto al primo gruppo, per dimostrarne la non fondatezza è sufficiente richiamare le argomentazioni appena svolte al precedente punto 22.3.

23.3.- Quanto al secondo gruppo, va innanzitutto ricordato che, come si è chiarito (*supra*, punto 20.2.), le disposizioni impugnate non attribuiscono nuove funzioni agli enti territoriali; piuttosto, raccordano al LEP una funzione, quella relativa all'assistenza all'autonomia e alla comunicazione, che già in precedenza era di loro competenza.

Va poi ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha distinto il nucleo minimo dei diritti dal LEP.

Il primo «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 [...]. 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» (sentenza n. 192 del 2024).

Mentre, quindi, il nucleo minimo dei diritti fondamentali prescinde dalle considerazioni di ordine finanziario, i LEP sono «il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili», trattandosi, in particolare, di contemperare «uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro», con la conseguente «discrezionalità politica del legislatore [...] - secondo canoni di ragionevolezza - [nella loro determinazione]» (ancora, sentenza n. 192 del 2024).

Ciò premesso, occorre analizzare il particolare impianto normativo che, al comma 707, configura il LEP in questione.

In particolare, è importante soffermarsi sul primo periodo, dove si precisa che il «LEP garantisce un supporto adeguato, permanente e personalizzato, in attuazione del principio di inclusività, nel rispetto dei princìpi di uguaglianza e di non discriminazione».

La concreta determinazione del LEP, per risultare coerente con tali principi, dovrà quindi considerare che, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, la soglia minima di protezione del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità viene a identificarsi nelle ore di assistenza indicate nei singoli PEI, sì che «la condotta dell'amministrazione che non appresti il sostegno pianificato si risolve nella contrazione del diritto del disabile alla pari opportunità nella fruizione del servizio scolastico, la quale, ove non accompagnata dalla corrispondente riduzione dell'offerta formativa per gli alunni normodotati, concretizza discriminazione indiretta» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 5 maggio 2026, n. 12704).

I suddetti principi dovranno conseguentemente guidare la concreta determinazione del contenuto del LEP, che, in base al secondo periodo del medesimo comma 707, assume, «quale sua componente fondamentale, il numero di ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale, da assicurare, in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, in misura corrispondente a quanto previsto nel piano educativo individualizzato (PEI), ai sensi dell'articolo 7, comma 2, lettera *d)*, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66». Al terzo periodo dello stesso comma 707 si aggiunge poi che «[s]ono, altresì, componenti fondamentali del LEP l'impiego di personale in possesso del profilo professionale individuato ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo n. 66 del 2017 nonché il rispetto degli standard qualitativi individuati ai sensi del comma 5-*bis* del medesimo articolo 3».

Sorge quindi il problema di come conciliare l'inciso «in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente» con i principi affermati dal primo periodo del comma 707.

In proposito, va precisato che il LEP si traduce in una quantificazione ex ante del servizio destinata a valere in via generale su tutto il territorio nazionale, mentre il contenuto minino è, normalmente, definibile solo ex post, dipendendo

dalle concrete circostanze di contesto di una specifica situazione individuale: nel caso di specie, infatti, con riguardo al diritto all'istruzione del disabile, rilevano, secondo la citata giurisprudenza di legittimità, le ore indicate nel PEI relativo a un determinato alunno con disabilità.

Posto, quindi, che nel caso in esame i due livelli di tutela (LEP e contenuto minimo) non sono sovrapponibili, rimane però fermo che il suddetto inciso della richiamata disposizione deve essere interpretato nel senso che si dovrà pervenire a una quantificazione del LEP dalla quale risulti uno standard di tutela almeno tendenzialmente coincidente con la valutazione nazionale del numero di ore indicate nei PEI, selezionate in base ai criteri tecnici che alimentano il registro.

Altrimenti, l'inciso che evoca le risorse disponibili si potrebbe porre in contraddizione con il primo periodo del medesimo comma 707, che, come detto, vincola il legislatore al rispetto dei principi di inclusività, uguaglianza e non discriminazione.

Alla luce delle considerazioni svolte, e fermo quanto si chiarirà al punto 27.1.2., non è fondata la censura regionale basata sulla mancata, integrale copertura finanziaria statale delle spese derivanti dal LEP, che secondo la ricorrente graverebbe di conseguenza sui bilanci degli enti territoriali.

24.- Con il terzo motivo di ricorso - che concerne ancora il LEP - è impugnato l'art. 1, comma 711, in combinato disposto con i precedenti commi 706 e 707 della legge n. 199 del 2025, per contrasto con l'art. 119, primo e quarto comma, Cost.

Anche la lesione di tale parametro è sostenuta dalla Regione Emilia-Romagna sul presupposto secondo cui lo Stato sarebbe tenuto a finanziare i LEP con risorse integralmente a suo carico: il «modello di finanziamento» del LEP ASACOM prefigurato dal legislatore, pertanto, richiedendo il concorso delle autonomie, si fonderebbe sulla «cattura» di risorse locali.

24.1.- Anche questo motivo di ricorso è destituito di fondamento, dal momento che il concorso degli enti territoriali al finanziamento del LEP, alle condizioni evidenziate *supra* al punto 22.3., non è in contrasto con l'art. 119 Cost.

25.- Invertendo parzialmente l'ordine dei motivi d'impugnazione prospettato dalla Regione Emilia-Romagna, per ragioni di ordine logico deve essere ora esaminato il settimo motivo di ricorso, investendo anch'esso la disciplina del LEP: la ricorrente impugna, infatti, l'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711 e con l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025.

Sulla premessa secondo cui solo la preventiva determinazione dei LEP consentirebbe l'attribuzione di forme e condizioni speciali di autonomia, la Regione sostiene che la determinazione, nella specie, di un LEP non genuino, in quanto non finanziato unicamente con risorse statali, eluderebbe l'art. 116, terzo comma, Cost.

25.1.- L'Avvocatura generale ha eccepito l'inammissibilità della questione per carenza di una lesione attuale.

L'eccezione è fondata, difettando, nella specie, le caratteristiche di concretezza e attualità che devono connotare l'interesse ad agire nei giudizi promossi in via principale.

È noto che, anche se il giudizio in via principale è «condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze [...]», resta fermo, «comunque, che de[ve] sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata» (*ex plurimis*, sentenze n. 107 del 2021, n. 56 del 2020 e n. 195 del 2017).

Nella specie, tale interesse non sussiste, poiché la ricorrente non allega di avere chiesto il riconoscimento di particolari condizioni di autonomia e non si è in presenza di una legge di differenziazione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.

26.- Con il quarto motivo di ricorso, la Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 1, commi 709 e 710, in combinato disposto con il comma 711, della legge n. 199 del 2025 e riguarda l'obiettivo di servizio.

A suo avviso, il comma 709 potrebbe essere interpretato nel senso di imporre agli enti territoriali il concorso al finanziamento di tale obiettivo, come si desumerebbe anche dai successivi commi 710 e 711.

Ove siffatta «interpretazione in malam partem» «risultasse fondata», sarebbe violato, innanzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., che non tollererebbe un finanziamento statale solo parziale. Sarebbero, inoltre, lesi gli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119, commi dal primo al quarto, Cost., poiché il vincolo di destinazione impresso alle risorse degli enti territoriali comprimerebbe l'autonomia legislativa e quella amministrativa delle regioni, al contempo pregiudicando il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

26.1.- La questione - che risulta ammissibile poiché la costante giurisprudenza costituzionale consente che nei giudizi in via principale «possano essere promosse anche questioni ipotetiche» (*ex plurimis*, sentenza n. 84 del 2022) - non è fondata.

Il comma 709, come si è già anticipato, individua, per il 2026 e il 2027, un obiettivo di servizio per le attività di assistenza all'autonomia e alla comunicazione «teso a garantire l'avvio di tale servizio negli enti territoriali dove è più carente».

A tale fine, precisa la disposizione, «tutti gli enti territoriali nel cui territorio sono situati punti di erogazione del servizio scolastico ove siano iscritti alunni e studenti con accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva, ai fini dell'inclusione scolastica, assicurano l'erogazione del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, ove richiesto dai relativi PEI, garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Restano salvi l'integrazione del servizio con le altre risorse disponibili nel bilancio comunale o regionale o il trasferimento delle risorse ad altro ente territoriale che si faccia carico dell'effettiva erogazione del servizio».

In questi termini, il legislatore obbliga gli enti territoriali a garantire un numero di ore di assistenza almeno corrispondenti ai trasferimenti statali, con lo scopo di evitare le gravi situazioni di inadempimento su cui ci si è analiticamente soffermati in precedenza (punto 20.4.).

Si tratta, quindi, di un vincolo posto a tutela dei diritti degli alunni con disabilità nei territori dove questi non sono ancora garantiti.

Il citato comma 709, pertanto, al contrario di quanto paventato dalla ricorrente, non richiede agli enti territoriali di concorrere al finanziamento dell'obiettivo di servizio, che trova integrale copertura negli stanziamenti statali; piuttosto, impone ai medesimi enti di impegnare le risorse loro trasferite per garantire i diritti degli alunni con disabilità.

Tale conclusione non è inficiata dai successivi commi 710 e 711.

Infatti, il primo attiene esclusivamente al riparto del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità; il secondo fa sì riferimento anche alle risorse degli enti territoriali, ma dall'interpretazione sistematica delle disposizioni richiamate risulta evidente che queste non pretendono chiamare in causa i medesimi enti con specifico riferimento al finanziamento dell'obiettivo di servizio.

Il motivo d'impugnazione in esame è, quindi, destituito di fondamento.

27.- Il quinto motivo di ricorso - formulato subordinatamente al rigetto delle censure in precedenza esaminate - ha a oggetto sia il LEP, sia l'obiettivo di servizio e concerne la violazione del principio di leale collaborazione.

A giudizio della Regione, i commi 706, 707, 709 e 711 si porrebbero in contrasto con gli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., nonché con gli artt. 118, primo comma, e 119, commi dal primo al quinto, Cost., in quanto, incidendo sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, avrebbero dovuto essere adottati previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-regioni o di Conferenza unificata.

In ogni caso, i commi 707, 709 e 711 confliggerebbero con il principio di leale collaborazione in quanto non rimetterebbero alla previa concertazione con le autonomie la determinazione e la destinazione delle risorse necessarie a finanziare il LEP e l'obiettivo di servizio.

27.1.- Le questioni sono parzialmente fondate.

27.1.1.- Non è suscettibile di accoglimento la doglianza attinente al coinvolgimento degli enti territoriali nella stessa adozione delle suddette disposizioni, dal momento che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, «il principio di leale collaborazione non governa il procedimento di approvazione delle leggi statali» (sentenze n. 145 del 2026 e n. 192 del 2024; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 139, n. 130 e n. 63 del 2024, n. 6 del 2023 e n. 237 del 2017).

27.1.2.- È invece fondata la censura che investe la fase attuativa della normativa introdotta, limitatamente al LEP, dovendosi al contrario escludere la fondatezza della medesima censura con riguardo all'obiettivo di servizio (e quindi al comma 709), giacché, per quanto si è chiarito al punto 26.1., le autonomie non sono obbligate a concorrere al suo finanziamento.

Più precisamente, il comma 707, al secondo periodo, nel definire il contenuto del LEP e nel richiamare le «risorse disponibili», trascura del tutto il coinvolgimento degli enti territoriali chiamati a farsi carico del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione.

Ciò contraddice i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento ai LEA della sanità, ma che sono chiaramente generalizzabili in riferimento agli altri livelli essenziali delle prestazioni dei diritti alla cui attuazione concorrono gli enti territoriali.

Secondo questa Corte, infatti, «la determinazione dei LEA rientra sì nell'ambito della competenza esclusiva statale, ma "la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività" (sentenza n. 169 del 2017). In altre parole,

il riparto delle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare la garanzia dei LEA non può prescindere dal coinvolgimento delle regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni: è solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi, "in una prospettiva generativa" (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute» (sentenza n. 40 del 2022).

D'altro canto, il mancato coinvolgimento degli enti territoriali nella quantificazione del LEP potrebbe comportare il concreto rischio che lo Stato addossi agli enti territoriali impegni finanziari non in linea con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui al quarto comma dell'art. 119 Cost.

Il rispetto del principio autonomista e del pluralismo istituzionale implica che lo Stato non può incidere unilateralmente sui bilanci degli enti territoriali senza rispettare il fondamentale canone della leale collaborazione.

La determinazione dei LEP che interessano materie trasversali è quindi, nell'ambito di un regionalismo cooperativo, una questione che coinvolge l'intero sistema delle autonomie, di talché la loro adeguata partecipazione è ineludibile, sia per evitare il segnalato rischio, sia per impegnarle nella successiva attuazione dei LEP stessi, sia, infine, per far poi valere la loro responsabilità in caso di inadempimento.

È innegabile che in ambiti interessati dalla presenza di più livelli di governo sia «necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze» (sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020).

Né è sufficiente, a tal fine, la previsione dell'intesa nel comma 708, che attiene unicamente al riparto delle risorse finanziarie, senza coinvolgere la definizione del contenuto del LEP.

Al fine della reductio ad legitimitatem, il comma 707 deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, al secondo periodo, dopo le parole «da assicurare,», non dispone «previa intesa in sede di Conferenza unificata, ».

28.- Anche il sesto motivo di ricorso attiene al principio di leale collaborazione.

È, in particolare, impugnato l'art. 1, comma 708, della legge n. 199 del 2025, nella parte in cui rimette a un decreto interministeriale la determinazione dei criteri per alimentare il registro nazionale ivi previsto.

Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 120 Cost., poiché il decreto ivi contemplato inciderebbe sulle competenze legislative regionali, concorrenti e residuali, in materia di istruzione e di servizi sociali, con la conseguenza che il legislatore, al fine della sua adozione, avrebbe dovuto prevedere il coinvolgimento, nella forma dell'intesa, anche della Conferenza permanente o della Conferenza unificata.

28.1.- La questione è fondata.

Alla luce degli argomenti esposti nel punto 27.1.2., occorre anche considerare che la definizione dei criteri tecnici e delle modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo dei dati contenuti nel registro nazionale, nonché delle specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno nazionale, rappresenta un passaggio cruciale ai fini dell'istruttoria che condurrà alla definizione del LEP.

Peraltro, sulla scorta dei dati del medesimo registro, anche la CTFS formulerà le ipotesi tecniche da assumere alla base dei decreti di ripartizione delle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità destinate alla finalità del potenziamento dell'assistenza e all'autonomia (comma 710).

È quindi necessario anche in questo ambito il coinvolgimento degli enti territoriali.

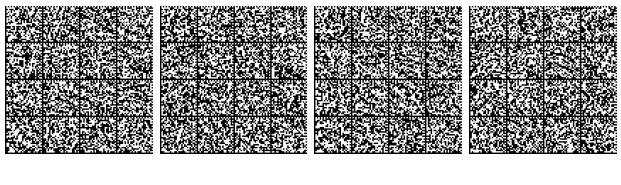
Questa Corte ha del resto più volte rimarcato la necessità del coinvolgimento degli enti territoriali anche nelle fasi istruttorie relative a scelte destinate a impattare sui loro bilanci (sentenze n. 152 del 2025 e n. 195 del 2024, in riferimento alla legge di bilancio e alla Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica).

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 708, secondo periodo, della legge n. 199 del 2025, nella parte in cui, dopo le parole «sono definiti», non dispone «, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ».

29.- L'ottavo e ultimo motivo di ricorso ha a oggetto i commi da 706 a 709 dell'art. 1 della legge n. 199 del 2025, che sono impugnati nelle parti in cui non prevedono forme di responsabilità dello Stato «per l'inadempimento di obbligazioni nascenti da diritti stabiliti dallo Stato [stesso] e fondati anche internazionalmente».

A parere della ricorrente, le menzionate disposizioni, limitando l'erogazione del servizio ASACOM alle risorse disponibili, la esporrebbero a responsabilità per violazione del diritto all'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità, i quali potrebbero, difatti, agire vittoriosamente in giudizio nei suoi confronti per tale violazione.

Ciò darebbe luogo a squilibri dei bilanci regionali e, quindi, comprometterebbe i principi dell'autonomia finanziaria e di corrispondenza tra risorse e funzioni, contrastando inoltre con il canone della ragionevolezza. Di qui l'asserita violazione degli artt. 3 e 119, primo e quarto comma, Cost.



29.1.- Le questioni sono inammissibili, per mancata corrispondenza tra il ricorso e la delibera di autorizzazione all'impugnazione.

È noto che nei giudizi promossi in via principale deve sussistere una «piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione» (tra le tante, sentenza n. 126 del 2024; nello stesso senso, recentemente, sentenza n. 13 del 2026).

Nella specie, nella delibera con la quale la Giunta regionale ha disposto la proposizione del ricorso non vi è cenno agli eventuali giudizi in cui la ricorrente potrebbe essere coinvolta e alla possibile responsabilità conseguente alle disposizioni impugnate e, quindi, in definitiva, alle motivazioni dedotte a sostegno del motivo di ricorso in esame.

D'altra parte, anche l'autonomia tecnica della difesa «trova il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché è evidente che non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall'organo politico» (sentenze n. 163 del 2023, n. 270 e n. 228 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 707, secondo periodo, della legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028), nella parte in cui, dopo le parole «da assicurare,», non dispone «previa intesa in sede di Conferenza unificata, »;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 708, secondo periodo, della legge n. 199 del 2025, nella parte in cui, dopo le parole «sono definiti», non dispone «, previa intesa in sede di Conferenza unificata, »;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 706 a 711, e dell'art. 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», della legge n. 199 del 2025, promosse - in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 5, 81, 97, 114, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120 della Costituzione - dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il successivo comma 711 e con l'art. 3, comma 1, della legge n. 199 del 2025, promossa, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 706 a 709, della legge n. 199 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 119, commi primo e quarto, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 706 e 707, in combinato disposto con il comma 711 e con l'art. 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», della legge n. 199 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, secondo comma, lettera m)*, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;*

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 711, in combinato disposto con il comma 706, e dell'art. 3, comma 1, quest'ultimo con riguardo all'annessa Tabella n. 2, Missione 14, Programma 14.1, Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», della legge n. 199 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, commi primo e secondo, 5, 81, commi primo, terzo e quarto, 97, 114 e 119, primo comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 711, in combinato disposto con i commi 706 e 707, della legge n. 199 del 2025, promossa, in riferimento all'art. 119, commi primo e quarto, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 709 e 710, in combinato disposto con il comma 711, della legge n. 199 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera m)*, terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119, commi dal primo al quarto, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;*

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 706, 707, 709 e 711, della legge n. 199 del 2025, promosse, in riferimento gli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., nonché agli artt. 118, commi primo e secondo, e 119, commi dal primo al quinto, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 709, della legge n. 199 del 2025, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2026.

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260182

N. **183**

Sentenza 22 settembre - 3 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Calamità pubbliche - Norme della Regione siciliana - Eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026 e conseguente dichiarazione dello stato di emergenza - Interventi urgenti per far fronte ai danni causati - Erogazione di contributi e affidamento di contratti pubblici - Operatori economici - Requisiti - Regolare posizione contributiva, accertata mediante il documento unico di regolarità contributiva (DURC) - Deroga, fino al 31 dicembre 2026 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materie di tutela della concorrenza e previdenza sociale, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione siciliana, 30 gennaio 2026, n. 3, art. 1, comma 7.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *e)* e *o)*; statuto della Regione siciliana, artt. 14, lettera *g)* e 17, lettere *f)* e *h)*.

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. 1, comma 7, della legge della Regione siciliana 30 gennaio 2026, n. 3 (Interventi urgenti per far fronte ai danni causati dagli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 31 marzo 2026 e depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2026 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Nicola Dumas per la Regione siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2026, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge della Regione siciliana 30 gennaio 2026, n. 3 (Interventi urgenti per far fronte ai danni causati dagli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e)* e *o)*, della Costituzione e «altresì» agli artt. 14, lettera *g)*, e 17, lettere *f)* e *h)*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), in relazione a diversi parametri interposti.

La disposizione impugnata stabilisce che «[i]n considerazione dello stato di emergenza dovuto alla calamità dichiarata con delibera del Consiglio dei Ministri del 26 gennaio 2026 gli interventi di cui al presente articolo non sono subordinati alla regolarità contributiva fino al 31 dicembre 2026, in deroga a quanto disposto dalle disposizioni in materia».

Il ricorrente lamenta che la previsione regionale invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie «tutela della concorrenza» e «previdenza sociale» ed eccederebbe, «altresì», dalla potestà legislativa della Regione di tipo primario nella materia «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale» (art. 14, lettera g, dello statuto reg. siciliana) e quella di tipo concorrente nelle materie «legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 17, lettera f, dello statuto reg. siciliana) e «assunzione di pubblici servizi» (art. 17, lettera h, dello statuto reg. siciliana).

1.1.- L'Avvocatura dello Stato premette che i precedenti commi dell'art. 1 della legge reg. siciliana n. 3 del 2026 individuano una serie di interventi volti a fronteggiare i danni causati dai fenomeni meteorologici di eccezionale intensità verificatisi nel territorio siciliano nei giorni 19-21 gennaio 2026.

In particolare, come illustrato nell'atto introduttivo, l'intervento normativo prevede «*a)* [taluni] incrementi delle autorizzazioni di spesa già previste a legislazione vigente (comma 1); *b)* [l']iscrizione della spesa di 5.000 migliaia di euro, destinata a spese correnti per l'esercizio finanziario 2026, in un apposito fondo denominato "Fondo per gli interventi conseguenti allo stato di crisi e di emergenza regionale di competenza del dipartimento regionale dell'agricoltura" (comma 2); *c)* [l']autorizzazione [a]l Ragioniere generale ad apportare le variazioni di bilancio occorrenti per iscrivere su differenti capitoli gli stanziamenti destinati alle finalità in esame, al fine di adeguarli al piano dei conti integrato e garantire così la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, anche prevedendo l'istituzione di nuovi capitoli, ferma restando la spesa complessivamente prevista per ciascun capitolo (comma 3); *d)* [la] destinazione delle risorse del Fondo regionale per gli interventi di parte corrente conseguenti alla dichiarazione dello stato di crisi e di emergenza di cui all'articolo 3 della legge [della Regione siciliana 7 luglio 2020, n. 13 (Disposizioni per l'accelerazione dei procedimenti amministrativi e per la realizzazione di interventi infrastrutturali urgenti)] - per un importo non inferiore a 5.000 migliaia di euro - al finanziamento anche di interventi, da attuare per il tramite di IRFIS-FinSicilia S.p.A., volti a sostenere le attività di gestione degli stabilimenti balneari e delle altre attività economiche ricadenti sui litorali dove si sono verificati gli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026 (comma 4)»; *e)* l'istituzione di un apposito plafond nell'ambito del Fondo Sicilia di cui all'art. 2 della legge della Regione siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), la cui disciplina attuativa viene rinviata ad un successivo decreto del dirigente generale del dipartimento regionale delle attività produttive (comma 5); *f)* l'autorizzazione al dipartimento regionale della protezione civile, su richiesta del menzionato dipartimento regionale delle attività produttive, a trasferire le risorse stanziate, comprensive degli oneri di gestione, alla citata IRFIS-FinSicilia spa, che provvederà in concreto ad effettuare i pagamenti in favore dei beneficiari (comma 6).

Il Presidente del Consiglio dei ministri assume che la disposizione impugnata si inserisce in tale contesto normativo, consentendo che i beneficiari degli illustrati interventi possano percepire le relative risorse finanziarie anche in difetto del requisito della regolarità contributiva, «in deroga a quanto disposto dalle disposizioni in materia».

Tale esenzione si porrebbe, però, in palese contrasto con la «normativa nazionale» che subordina il conseguimento degli ausili finanziari pubblici - «così come» l'affidamento dei contratti pubblici, della gestione dei servizi o di una attività in concessione o in convenzione - alla regolare posizione contributiva dell'operatore economico nei confronti degli enti previdenziali e assicurativi.

In proposito, il ricorrente illustra che «nella materia in esame, vengono in rilievo»:

- l'art. 2, commi 1 e 1-*bis*, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210 (Disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale), convertito, con modificazioni, nella legge 22 novembre 2002, n. 266, il quale sancisce che le imprese affidatarie di appalti pubblici e quelle che gestiscono servizi e attività in convenzione o in concessione sono tenute a presentare all'amministrazione la certificazione relativa alla propria regolarità contributiva rilasciata dagli enti competenti, a pena di revoca dell'affidamento o della concessione nonché a pena di decadenza dalla convenzione;

- l'art. 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», secondo cui, a decorrere dal 1° luglio 2007, «i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale» sono subordinati, tra l'altro, al possesso, da parte dei datori di lavoro, del «documento unico di regolarità contributiva» (DURC);

- l'art. 31, commi 3, 8-*bis* e 8-*ter*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, «secondo cui [anche] alla erogazione di "sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere", per i quali sia prevista l'acquisizione del "documento unico di regolarità contributiva", valido per la durata di 120 giorni dalla data del rilascio (comma 8-*ter*), si applica il comma 3 del medesimo articolo 31 (comma 8-*bis*), il quale - nel caso di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - prevede che, ove risulti una inadempienza contributiva, il relativo importo sia trattenuto dalla Stazione appaltante per essere successivamente versato direttamente agli Enti previdenziali e assicurativi» (cosiddetto intervento sostitutivo);

- gli artt. 94 «e seguenti» del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici) che annoverano tra le cause di esclusione dalle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici la violazione degli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali;

- gli artt. 9, comma 1, lettera *d)*, 17, comma 2, lettera *i)*, e 18, comma 4, del decreto legislativo 27 novembre 2025, n. 184, recante «Codice degli incentivi, in attuazione dell'articolo 3, commi 1 e 2, lettera *b)*, della legge 27 ottobre 2023, n. 160», che, nell'ambito della disciplina in materia di incentivi alle imprese, prevedono l'assenza del requisito della regolarità contributiva come causa di esclusione dalle procedure per l'attribuzione delle agevolazioni (art. 9, comma 1, lettera *d)* e come causa di revoca di quelle concesse (art. 17, comma 2, lettera *i)*, nonché, in fase di erogazione dell'importo agevolativo riconosciuto, attribuiscono alla pubblica amministrazione competente ancora il potere di trattenere la somma pari all'inadempienza accertata per il successivo riversamento agli enti previdenziali e assicurativi (art. 18, comma 4).

Dunque, le disposizioni statali prescriverebbero il requisito della regolarità contributiva «non solo per ottenere l'aggiudicazione di un contratto pubblico oppure la gestione di un servizio o di una attività in convenzione o in concessione», «ma anche» per il conseguimento degli ausili finanziari pubblici, sancendo l'esclusione dalle relative procedure degli operatori privi della regolarità contributiva, la revoca o decadenza dalle erogazioni riconosciute, oltre a riconoscere all'amministrazione erogante il predetto potere di intervento sostitutivo.

Il legislatore statale, pretendendo il "DURC positivo" in capo agli operatori economici, perseguirebbe la finalità della «"tutela del lavoro regolare e della salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza" con evidenti riflessi anche sulla "tutela della concorrenza"» (si cita la sentenza di questa Corte n. 141 del 2020).

In conclusione, secondo il Governo, l'art. 1, comma 7, della legge reg. siciliana n. 3 del 2026 nel porre una deroga, generica e indifferenziata, alla predetta normativa statale invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie «tutela della concorrenza» e «previdenza sociale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e)* e *o)*, Cost.

Tale deroga neppure troverebbe fondamento nelle competenze assegnate dallo statuto speciale della Regione siciliana.

Infatti, la potestà legislativa primaria nella materia «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale» (art. 14, lettera *g)*, dello statuto reg. siciliana) e quella concorrente nelle materie «legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 17, lettera *f)*, dello statuto reg. siciliana) e «assunzione di pubblici servizi» (art. 17, lettera *h)*, dello statuto

reg. siciliana) trovano, rispettivamente, limite nelle norme statali di «riforma economico-sociale» e nei «"princìpi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato"». A tali limiti andrebbero ricondotte le richiamate norme statali impositive del requisito della regolarità contributiva per la *ratio* ad esse sottesa.

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

2.1.- In via preliminare, la resistente ha eccepito il difetto di adeguata motivazione dell'impugnazione.

A suo dire, le censure sarebbero generiche e assertive e, pertanto, non assolverebbero all'onere motivazionale che grava sul ricorrente secondo la costante giurisprudenza di questa Corte.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri evocherebbe, solo in astratto, i parametri costituzionali, senza individuare la specifica disciplina statale incisa dalla norma regionale impugnata e senza esplicitare, in concreto, le ragioni per le quali quest'ultima determinerebbe una effettiva alterazione del sistema concorrenziale o della disciplina previdenziale.

2.2.- Nel merito, la Regione autonoma ha sostenuto la non fondatezza delle questioni.

Anzitutto, la difesa regionale procede a inquadrare la disposizione impugnata e a delinearne la portata.

L'art. 1, comma 7, della legge reg. siciliana n. 3 del 2026 si collocherebbe nel seno di un intervento normativo di carattere eccezionale, adottato dalla Regione siciliana a seguito degli eventi meteorologici avversi verificatisi nei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026 e avrebbe il fine di sostenere la ripresa delle attività economiche e produttive nelle aree danneggiate.

Dunque, la previsione "derogatoria" avrebbe una portata temporanea e circoscritta: si limiterebbe a sancire, sul piano procedimentale, che la concessione delle erogazioni stabilite dallo stesso articolo per far fronte alla specifica situazione emergenziale - finanziate con risorse regionali - non sia subordinata alla previa dimostrazione del requisito della regolarità contributiva.

Ne conseguirebbe - secondo l'atto di costituzione - che la norma, per un verso, non disciplinerebbe la materia previdenziale, non incidendo sugli obblighi contributivi, né sui poteri di accertamento, di controllo e sanzionatori spettanti agli enti competenti, e che, per altro verso, non altererebbe la disciplina della concorrenza, né introdurrebbe vantaggi idonei a influire in modo significativo sull'assetto del mercato.

In definitiva, secondo la Regione siciliana, l'impugnato art. 1, comma 7, disponendo esclusivamente sui requisiti di accesso ai benefici regionali, andrebbe «ricondott[o] alle competenze regionali in materia di sviluppo economico e sostegno alle attività produttive, nonché all'organizzazione dell'attività amministrativa regionale».

2.3.- Alle valutazioni competenziali, la resistente aggiunge alcune considerazioni sulla coerenza della norma con ulteriori princìpi costituzionali.

Infatti, secondo la Regione siciliana, la previsione sarebbe coerente con l'art. 41 Cost., in quanto diretta a preservare la continuità delle attività produttive in un contesto emergenziale, nel rispetto dell'autonomia regionale riconosciuta dall'art. 5 Cost. e del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.

Ma soprattutto, l'art. 1, comma 7, della legge reg. siciliana n. 3 del 2026 risponderebbe a criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

In primo luogo, la disposta irrilevanza della regolarità contributiva per le misure di sostegno in parola sarebbe rispettosa del principio di proporzionalità: infatti, a fronte di un rischio potenzialmente irreversibile per la continuità aziendale dei soggetti colpiti dall'evento calamitoso, eviterebbe che inadempienze contributive - anche di mero carattere formale o di modesta entità - possano impedire l'accesso ad una misura di sostegno economico urgente.

In secondo luogo, il legislatore regionale avrebbe operato un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza immediata di sostenere il proprio tessuto economico e produttivo e quella di garantire l'adempimento degli obblighi contributivi: quest'ultimo non sarebbe escluso, ma solo non considerato, per un periodo di tempo limitato, quale condizione per l'accesso alle erogazioni de quibus.

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa, nella quale ha controbattuto all'eccezione sollevata dalla resistente e ha confutato la prospettata non fondatezza delle questioni.

In via preliminare, l'Avvocatura dello Stato ha sottolineato che il ricorso avrebbe esaustivamente rappresentato 1) i parametri costituzionali di natura competenziale che si assumono violati; 2) le disposizioni nazionali che condizionano la percezione di contributi, «così come l'affidamento di contratti pubblici», alla regolare posizione contributiva dell'operatore economico nei confronti degli enti previdenziali e assicurativi; 3) la giurisprudenza costituzionale che ha già pronunciato l'illegittimità costituzionale di interventi normativi regionali in materia di "DURC" (si cita la sentenza n. 141 del 2020) e, infine, 4) il superamento dei limiti delle potestà legislative riconosciute dallo statuto speciale.

Nel merito, la difesa statale ha evidenziato che, diversamente da quanto affermato dalla controparte, la norma impugnata non si limiterebbe a intervenire su aspetti di natura procedurale, ma inciderebbe direttamente sulla disciplina sostanziale dettata dal legislatore nazionale in materia di regolarità contributiva, consentendo la percezione delle erogazioni pubbliche anche in sua assenza.

Così facendo, il legislatore regionale avrebbe derogato a plurime norme statali che troverebbero titolo nell'art. 117, secondo comma, lettere *e)* e *o)*, Cost.

4.- Anche la Regione siciliana ha depositato una memoria in vista dell'udienza pubblica.

La resistente ha rafforzato le difese svolte nell'atto di costituzione deducendo: 1) che, in esecuzione della disposizione impugnata, è stato approvato l'avviso pubblico con decreto del dirigente generale dell'Assessorato regionale delle attività produttive 3 febbraio 2026, n. 235 (Approvazione dell'Avviso pubblico - Contributi straordinari per danni causati dal Ciclone Harry), da cui si evincerebbe che i contributi oggetto dell'esonero dalla verifica della regolarità contributiva sarebbero solo quelli destinati alle imprese con sede operativa nei territori interessati dagli eventi meteorologici le quali dimostrino di esserne state danneggiate. Dunque, tali ausili economici non costituirebbero incentivi ordinari alle imprese, bensì un ristoro indennitario di natura straordinaria; 2) che non sarebbe pertinente il richiamo del ricorrente alla sentenza di questa Corte n. 141 del 2020, in quanto con tale pronuncia è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che, diversamente da quella siciliana, recava una «deroga generalizzata al DURC» e 3) che la disposizione impugnata non troverebbe applicazione in relazione agli appalti e alle concessioni.

Inoltre, la parte resistente ha rappresentato che è intervenuta una sopravvenienza normativa costituita dall'art. 23, comma 1-*bis*, del decreto-legge 27 febbraio 2026, n. 25 (Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eccezionali eventi meteorologici che, a partire dal giorno 18 gennaio 2026, hanno colpito il territorio della regione Calabria, della regione autonoma della Sardegna e della Regione siciliana, nonché ulteriori misure urgenti per fronteggiare la frana di Niscemi e di protezione civile), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2026, n. 59. Lo *ius superveniens* prevederebbe che, per i soggetti residenti o aventi sede nei territori interessati dagli eccezionali eventi meteorologici verificatisi a partire dal 18 gennaio 2026, non trovino applicazione le disposizioni in materia di verifica della regolarità contributiva, esclusivamente ai fini dell'erogazione degli indennizzi previsti dal medesimo decreto. Pertanto, anche il legislatore statale avrebbe «ritenuto compatibile con l'ordinamento» una temporanea deroga alla verifica della regolarità contributiva limitata all'erogazione delle misure emergenziali di sostegno per gli eventi calamitosi de quibus.

5.- Ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono stati formulati specifici quesiti alle parti, che hanno risposto tramite il deposito di relazioni delle amministrazioni regionali e statali interessate e nella discussione orale all'udienza pubblica.

Considerato in diritto

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, impugna l'art. 1, comma 7, della legge reg. siciliana n. 3 del 2026, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e)* e *o)*, Cost. nonché agli artt. 14, lettera *g)*, e 17, lettere *f)* e *h)*, dello statuto reg. siciliana, in relazione a diversi parametri interposti.

La disposizione impugnata stabilisce che «[i]n considerazione dello stato di emergenza dovuto alla calamità dichiarata con delibera del Consiglio dei Ministri del 26 gennaio 2026 gli interventi [urgenti per far fronte ai danni causati dagli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026] non sono subordinati alla regolarità contributiva fino al 31 dicembre 2026, in deroga a quanto disposto dalle disposizioni in materia».

Il ricorrente denuncia che il così previsto esonero (generico e indifferenziato) dalla verifica della regolare posizione previdenziale e assistenziale in capo agli operatori economici contrasterebbe con «la normativa nazionale» che condiziona al possesso di tale requisito il conseguimento degli ausili finanziari pubblici, «così come» ad essa subordina l'affidamento dei contratti pubblici o della gestione dei servizi o di attività in concessione o in convenzione.

Ciò determinerebbe l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e della previdenza sociale (art. 117, secondo comma, lettera o, Cost.) e «altresì» il superamento dei limiti posti dallo statuto speciale alle competenze regionali dallo stesso assegnate nelle materie «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale» (art. 14, lettera *g)*, «legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 17, lettera *f)* e «assunzione di pubblici servizi» (art. 17, lettera *h)*.

7.- L'esame dei profili preliminari e di merito delle questioni richiede di definire il contesto fattuale e normativo in cui la disposizione impugnata si colloca.

Tra il 19 e il 21 gennaio 2026, la Sicilia - al pari della Sardegna e della Calabria - è stata colpita da episodi di maltempo di eccezionale intensità, determinati da un ciclone (noto alla cronaca come «ciclone Harry»), che hanno avuto epilogo nel movimento franoso verificatosi nel territorio del Comune di Niscemi.

Per la portata e per le conseguenze devastanti della suddetta calamità naturale è stato dichiarato nell'immediatezza lo stato di crisi e di emergenza regionale (delibera della Giunta regionale siciliana del 22 gennaio 2026, n. 25, recante «Articolo 3 della legge regionale 7 luglio 2020, n. 13. Dichiarazione dello stato di crisi e di emergenza regionale per gli eventi meteo avversi che hanno interessato il territorio della Regione Siciliana nei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026»), cui ha fatto seguito anche la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale (delibera del Consiglio dei ministri del 26 gennaio 2026, recante «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza degli eccezionali eventi meteorologici che, a partire dal giorno 18 gennaio 2026, hanno colpito il territorio della Regione Calabria, della Regione Autonoma della Sardegna e della Regione Siciliana»).

Con la legge reg. siciliana n. 3 del 2026, promulgata il successivo 30 gennaio, la Regione autonoma ha adottato più misure finanziarie «per far fronte ai danni causati dagli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026».

In particolare, l'art. 1, commi da 1 a 3, della suddetta legge ha previsto e disciplinato lo stanziamento di cospicue risorse regionali (pari a 30 milioni di euro) per la realizzazione di azioni di sostegno alle aree colpite: le somme sono state iscritte in appositi fondi regionali preordinati al superamento delle situazioni emergenziali e, in particolare, nel «Fondo regionale per gli interventi di parte corrente conseguenti alla dichiarazione dello stato di crisi e di emergenza regionale [...]» e nel «Fondo di solidarietà regionale della pesca» (art. 1, comma 1), ambedue di competenza del dipartimento regionale della protezione civile, nonché nel «Fondo regionale per gli interventi di parte corrente conseguenti alla dichiarazione dello stato di crisi e di emergenza regionale di competenza del Dipartimento dell'agricoltura» (art. 1, comma 2).

Con i successivi commi da 4 a 6 dell'art. 1, il legislatore regionale ha regolato parte dell'utilizzo degli importi iscritti nel primo fondo.

Al riguardo, il comma 4 prescrive che almeno un quarto delle somme sia destinato al «finanziamento di interventi [...] finalizzati a sostenere le attività di gestione di stabilimenti balneari e le altre attività ricadenti sui litorali che hanno subito perdite significative e sospensioni di attività economiche a causa degli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026, al fine di ripristinare la normale operatività ed evitare ripercussioni di ordine ambientale e sanitario». I commi 5 e 6 disciplinano il procedimento amministrativo di concessione di tali indennizzi, definendo le relative competenze, dalla pubblicazione dell'apposito avviso pubblico fino al pagamento agli aventi diritto.

Infine, la disposizione impugnata statuisce che, fino al 31 dicembre 2026, gli «interventi [urgenti]» finanziati non soggiacciono alla verifica della regolarità contributiva. In altri termini, nei corrispondenti procedimenti, le amministrazioni sono temporaneamente esentate dal riscontro del requisito della regolare posizione previdenziale e assistenziale degli operatori economici, ove prescritto, tramite l'acquisizione d'ufficio del «documento unico di regolarità contributiva» (DURC).

Come si desume dalla discussione tenutasi nella seduta di approvazione del testo normativo, la *ratio* legis è quella di evitare che le liquidità messe a disposizione per arginare i danni provocati dalla calamità non possano essere percepite dalle imprese «devastat[e]», proprio a causa delle irregolarità contributive riconducibili alla stessa crisi emergenziale: è stata, infatti, illustrata nel dibattito assembleare la probabile impossibilità degli operatori colpiti di rispettare le (impregiudicate) scadenze dei contributi previdenziali e assistenziali immediatamente successive al fenomeno climatico, a partire da quella, allora imminente, del 16 febbraio 2026 (art. 32-*ter*, comma 1-*bis*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante «Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale» convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2).

7.1.- Per fronteggiare le conseguenze della medesima emergenza, anche lo Stato è intervenuto, adottando il d.l. n. 25 del 2026, come convertito.

Tra le plurime misure adottate - per quanto di stretto interesse ai fini della soluzione delle questioni -, il d.l. n. 25 del 2026, come convertito, ha disposto lo stanziamento di ingenti risorse per la concessione di contributi per ristorare «i danni occorsi al patrimonio privato e alle attività economiche e produttive» (art. 1, in combinato disposto con il richiamato art. 1, comma 448, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024»), nonché per il riconoscimento di aiuti economici a favore delle imprese colpite dalle avversità atmosferiche nei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura (art. 9, in combinato disposto con il richiamato art. 5 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, recante «Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *i)*, della legge 7 marzo 2003, n. 38»).

Con riguardo alla destinazione di tali risorse, la legge di conversione del decreto-legge - entrata in vigore il 28 aprile 2026 e, dunque, successivamente alla proposizione dell'impugnazione - ha aggiunto una disposizione simile a quella regionale censurata: l'art. 23, comma 1-*bis*, stabilisce, infatti, che «non si applicano, dalla data di dichiarazione

dello stato di emergenza [di cui alla citata delibera del Consiglio dei ministri del 26 gennaio 2026] fino al 31 dicembre 2026, le disposizioni in materia di verifica della regolarità contributiva [...] esclusivamente per l'erogazione degli indennizzi di cui agli articoli 1 e 9» sopra ricordati.

7.2.- Nel contesto sopra delineato, può, dunque, procedersi all'esame dei motivi di impugnazione.

8.- In via preliminare, la Regione ha eccepito l'inammissibilità dell'intero ricorso per carenza di motivazione.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorso assolve al rigoroso onere motivazionale che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, grava sul ricorrente nei giudizi proposti in via principale, essendo a lui richiesto «non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate» (si vedano, tra le tantissime, le sentenze n. 26 del 2026, n. 126 del 2025 e n. 169 del 2024).

Infatti, l'atto introduttivo: indica i parametri costituzionali e le disposizioni statali interposte; denuncia chiaramente il contrasto della norma regionale di esonero dalla verifica della regolare posizione previdenziale e assistenziale con le disposizioni statali che, al contrario, la imporrebbero; illustra, per il tramite del richiamo alla sentenza n. 141 del 2020 di questa Corte, le ragioni per cui «l'acquisizione del "DURC"» afferirebbe alla materia della previdenza «con evidenti riflessi anche sulla» tutela della concorrenza e, dunque, ai titoli competenziali che assume violati e, infine, si confronta con le competenze statutarie che sostiene coinvolte dalla disciplina impugnata, assumendone l'eccedenza dai rispettivi limiti. Al riguardo, è appena il caso di rammentare che la mancata considerazione nel ricorso delle diverse competenze regionali evocate dalla resistente non incide sull'ammissibilità, afferendo, semmai, al merito delle questioni (sentenze n. 28 del 2025 e n. 103 del 2024).

9.- Prioritaria a ogni altra considerazione è l'individuazione dell'ambito oggettivo della disposizione e, correlativamente, la definizione del *thema decidendum*.

Come si è detto, l'art. 1, comma 7, della legge reg. siciliana n. 3 del 2026 dispensa dalla verifica della regolarità contributiva in capo agli operatori economici con riguardo agli «[i]nterventi di cui al presente articolo» che, come si legge nella rubrica dello stesso art. 1, sono gli «[i]nterventi urgenti per far fronte ai danni causati dagli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026».

L'ampia dizione letterale utilizzata dal legislatore regionale trova, tuttavia, delimitazione nel dato storico e in quello sistematico, che inducono univocamente a riferire l'esenzione alle sole erogazioni di ausili finanziari in favore dei soggetti danneggiati.

Infatti, quanto alla intentio legis, nei lavori preparatori della legge reg. siciliana n. 3 del 2026 la disposizione derogatoria è stata presentata come circoscritta alle sole sovvenzioni (così la nota di lettura redatta dal Servizio bilancio dell'Assemblea regionale siciliana) ed è stata definita come «ulteriore misura in favore dei soggetti beneficiari degli interventi» (così la relazione del Ragioniere generale).

Quanto al contesto normativo, si è visto che l'impugnato comma 7 segue le disposizioni (commi da 4 a 6) che, per un verso, riservano parte delle somme messe a disposizione al sostegno dei gestori delle attività ricadenti sui litorali colpiti dagli eventi meteorologici e, per altro verso, disciplinano il relativo procedimento di concessione sino al pagamento degli importi riconosciuti in favore dei soggetti aventi diritto.

Per contro, l'esonero non lambisce l'affidamento dei contratti pubblici per affrontare le necessità emergenziali. Infatti, non vi è alcun elemento che faccia ritenere ricompreso nella deroga tale ambito, nel quale, peraltro, il riscontro della regolarità contributiva è imposto con «particolare evidenza» (sentenza n. 141 del 2020), anche in considerazione della circostanza che il possesso del requisito in parola «non riguarda solo il rapporto tra il contraente pubblico e il soggetto aggiudicatario, ma è un elemento essenziale per assicurare parità di condizioni a tutti gli operatori economici interessati ad agire nel mercato in cui si inserisce la gara» (sentenza n. 44 del 2023).

L'esegesi "riduttiva" trova conforto nello stesso tenore dell'impugnazione proposta dal Governo. Letto nel suo complesso, infatti, il ricorso censura la deroga regionale in quanto contrastante con le norme statali che subordinano la percezione di erogazioni pubbliche alla regolarità contributiva, mentre richiama le norme che impongono il medesimo requisito nell'affidamento dei contratti pubblici soltanto a ulteriore sostegno di tale censura, unitamente a quelle che prevedono il cosiddetto intervento sostitutivo (vale a dire il potere dell'amministrazione tenuta al pagamento della sovvenzione di trattenere l'importo corrispondente all'inadempienza risultante dal DURC, da riversare agli enti previdenziali e assicurativi).

Dunque, tra le plurime disposizioni statali che secondo l'Avvocatura dello Stato «vengono in rilievo» «nella materia in esame», quelle che effettivamente assurgono a parametri interposti sono solo le disposizioni che esigono "l'acquisizione del DURC positivo" negli ausili finanziari pubblici e, dunque, l'art. 1, comma 1175, della legge n. 296 del 2006, con riguardo alla concessione dei «benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di

lavoro e legislazione sociale» in favore dei datori di lavoro e il combinato disposto degli artt. 9, comma 1, lettera *d)*, 17, comma 2, lettera *i)*, 18, comma 3, lettera *b)* del d.lgs. n. 184 del 2025 relativamente alle «agevolazioni finalizzate alla realizzazione di investimenti», a prescindere se finanziate con risorse statali, regionali o eurounitarie (agevolazioni che il ricorso riferisce, in termini più ampi, a tutte le «misure di aiuto» alle imprese).

10.- Tanto premesso, le questioni promosse sono non fondate.

10.1.- La prospettata lesione del riparto costituzionale e statutario della potestà legislativa richiede, anzitutto, di individuare l'ambito materiale cui ricondurre la norma impugnata.

A tal fine, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, occorre tener conto della sua *ratio*, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l'interesse tutelato (tra le tante, sentenze n. 200 e n. 84 del 2025, n. 26 del 2024 e n. 124 del 2023). Qualora, poi, una normativa intersechi più materie attribuite dalla Costituzione o dagli statuti di autonomia speciale a diversi titoli competenziali dello Stato e delle regioni, occorre individuare l'ambito materiale che, nei singoli casi, deve considerarsi prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 200 del 2025, n. 6 del 2023 e n. 126 del 2017).

10.1.1.- Nella specie, deve ritenersi non pertinente l'evocazione delle norme statutarie che assegnano le competenze della Regione siciliana nelle materie «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale» (art. 14, lettera *g)*, dello statuto reg. siciliana) e «assunzione di pubblici servizi» (art. 17, lettera *h)*, dello statuto reg. siciliana). Infatti, chiarito che l'esclusione regionale dal riscontro della regolarità contributiva non involge anche l'ambito dell'affidamento delle attività da parte della pubblica amministrazione, non vengono in rilievo le corrispondenti potestà legislative. Il ricorso, *in parte qua*, è certamente da rigettare per inconferenza dei relativi parametri (tra le altre, sentenze n. 163 del 2023, n. 248 e n. 240 del 2022 e n.163 del 2021).

10.1.2.- Piuttosto, evidenziato che l'art. 1, commi da 1 a 7, della legge regionale impugnata nel suo complesso, disciplina misure di sostegno economico, devono individuarsi gli ambiti materiali cui queste afferiscono.

Come già affermato da questa Corte, laddove i settori nei quali operano le imprese in difficoltà, destinatarie di quelle misure, sono molteplici (ad esempio, agricoltura, commercio, industria, pesca, turismo, eccetera) «ad essi corrispondono altrettante materie, tutte essenzialmente di competenza regionale» (sentenza n. 63 del 2008 e, in termini analoghi, sentenza n. 83 del 2018). Queste, a loro volta, possono trovare limite nella potestà legislativa dello Stato, o se sussistono le condizioni per la loro attrazione in sussidiarietà (sentenze n. 179 del 2022 e n. 63 del 2008) o se vi sia esercizio della competenza legislativa trasversale nella materia «tutela della concorrenza», nel caso in cui l'intervento di aiuto si caratterizzi per la rilevanza macroeconomica, perché idoneo a incidere - per l'accessibilità a tutti gli operatori e per l'impatto complessivo - sull'equilibrio economico generale (sentenze n. 104 del 2021, n. 83 del 2018 e n. 14 del 2004). Al contrario, rimangono attratti nella «competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni "gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale"» (sentenze n. 104 del 2021, n. 83 del 2018 e, in termini analoghi, n. 14 del 2004).

11.- Venendo alla fattispecie in esame, data l'illustrata destinazione "settoriale e locale" delle risorse di cui all'art. 1 della legge reg. siciliana n. 3 del 2026, la sua disciplina non è ascrivibile alla «tutela della concorrenza» ("nel mercato"), ma va ricondotta alle materie «protezione civile», di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché «agricoltura», «industria e commercio», «pesca», «turismo», che lo statuto speciale della Regione siciliana attribuisce alla sua competenza legislativa primaria (art. 14, lettere a, d, l ed *n)*, ma che vanno riqualificate in quella residuale, al pari di quella riconosciuta dall'art. 117, quarto comma, Cost. negli stessi ambiti alle regioni a statuto ordinario, in virtù dell'operare della «clausola di maggior favore» (art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»).

In tale contesto competenziale, l'impugnato comma 7 si occupa di definire il novero dei destinatari di quelle risorse, ampliandolo attraverso la previsione della temporanea irrilevanza del possesso del requisito "morale" della regolarità contributiva: la norma, in tal modo, certamente interseca la materia «previdenza ed assistenza sociale» che l'art. 17, lettera *f)*, dello statuto speciale assegna alla potestà legislativa concorrente della Regione autonoma - nei limiti dei princìpi ed interessi generali della legislazione dello Stato. Infatti, l'acquisizione del DURC nei procedimenti amministrativi è misura di garanzia "indiretta" dell'adempimento dell'obbligazione contributiva e, dunque, un istituto la cui finalità è la «tutela del lavoro regolare e [la] salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza» (sentenze n. 44 del 2023 e n. 141 del 2020).

Tuttavia, anche la norma censurata va ascritta per prevalenza agli ambiti materiali di competenza legislativa regionale sopra indicati, alla luce della sua portata nonché della sua *ratio*: il nucleo essenziale della norma attiene, infatti, alla individuazione dei beneficiari delle risorse regionali stanziate e ai correlati adempimenti procedimentali delle amministrazioni competenti.

La sua incidenza sulla materia previdenziale è, invece, marginale posto che la norma in scrutinio non interferisce in alcun modo con le obbligazioni contributive degli operatori nei confronti degli enti previdenziali e assistenziali, e non esonera, né in via stabile, nè in via generale, dal riscontro del loro puntuale adempimento in quei procedimenti per la concessione delle erogazioni pubbliche in cui le norme statali lo impongono.

Infatti, l'art. 1, comma 7, della legge reg. siciliana n. 3 del 2026 si limita a dispensare dalla verifica del requisito della regolarità contributiva per un periodo di tempo limitato (procedimenti concessori avviati e definiti tra il 2 febbraio e il 31 dicembre 2026), nell'ambito "esclusivo" dei procedimenti di concessione degli "indennizzi" straordinari previsti da quello specifico atto normativo e solo in favore delle imprese del territorio siciliano danneggiate dalla singola calamità naturale, operanti in determinati settori.

D'altra parte, anche il legislatore statale, per le erogazioni previste per far fronte alla medesima emergenza, finanziate con fondi nazionali, ha ritenuto recessiva la finalità di garanzia del riscontro del DURC rispetto a quella di temporaneo sostegno alle realtà produttive colpite dal ciclone Harry: l'art. 23, comma 1-*bis*, del d.l. n. 25 del 2026, come convertito, - in termini sovrapponibili alla impugnata norma regionale per ambito, obiettivi di intervento ed estensione temporale - prevede analogo esonero, per il periodo ricompreso tra il 26 gennaio e il 31 dicembre 2026, dalla verifica della regolarità contributiva «esclusivamente [nei procedimenti] per l'erogazione degli indennizzi» statali per il ristoro dei danni subiti dai gestori delle attività economiche e produttive e, in particolare, dalle imprese dei settori dell'agricoltura, della pesca e acquacoltura.

11.1.- Va infine sottolineato che, sia per il ben delimitato margine di intervento dell'impugnata norma siciliana (per la tipologia di sovvenzioni che ne sono oggetto e, soprattutto, per l'ambito temporale assai ristretto) sia per la sua *ratio*, è palese la differenza tra l'oggetto della presente decisione di non fondatezza e quello della decisione di segno opposto adottata nella sentenza n. 141 del 2020, richiamata dal ricorrente: con tale pronuncia, infatti, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una norma regionale che sanciva, piuttosto, una esenzione dalla verifica della regolarità contributiva a regime (senza limiti temporali) e di tipo trasversale (relativa alla concessione di «ogni tipologia di contributi, benefici, sovvenzioni di importo inferiore ad euro 5.000,00, effettuati con risorse regionali»).

12.- Alla luce delle esposte considerazioni, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge reg. siciliana n. 3 del 2026 vanno dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge della Regione siciliana 30 gennaio 2026, n. 3 (Interventi urgenti per far fronte ai danni causati dagli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) *e* o)*, della Costituzione e agli artt. 14, lettera* g)*, e 17, lettere* f) *e* h)*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2026.

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

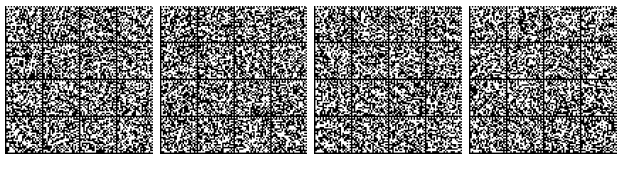
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

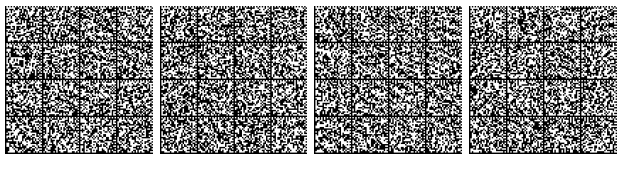
Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260183





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **22**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 ottobre 2026
(della Regione Toscana)

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, modificativo degli artt. 2, 4, 6, 7, 15 e 39 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

Ricorso della Regione Toscana (P. IVA 01386030488), in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale, dott. Eugenio Giani, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 1230 del 9 ottobre 2026, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, come da mandato in calce al presente atto, dall'avv. Fabio Ciari (C.F. CRIFBA64H23H222G; pec: fabio.ciari@postacert.toscana.it) e avv. Barbara Mancino (c.f. MNCBBR72S68D612E; pec: barbara.mancino@postacert.toscana.it) dell'Avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del prof. avv. Marcello Cecchetti, (C.F. CCCMCL65E02H501Q) in Roma, piazza Barberini n. 12 (fax 06.4871847; pec: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it)

contro:

il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 33, del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, recante «Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 185 dell'11 agosto 2026, S.O. n. 30.

1. In data 11 agosto 2026 è stato pubblicato, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 185, S.O., il decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, avente ad oggetto «Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale», in attuazione della legge 9 agosto 2023, n. 111, recante «Delega al Governo per la riforma fiscale», così come modificata dalla legge 8 agosto 2025, n. 120, che ha introdotto "Modifiche alla legge 9 agosto 2023, n. 111, recante delega al Governo per la riforma fiscale" e, in particolare, l'art. 1, lettera *a)*, numero 1), che ha esteso a trentasei mesi il termine per l'attuazione della legge delega, e la lettera *b)*, che ha previsto la possibilità di estendere anche ai tributi regionali e locali la disciplina del trattamento dei debiti tributari di cui agli articoli 23, 63, 64-*bis*, 88, 245 e 284-*bis*, del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui al citato decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, concernente il pagamento parziale o dilazionato dei tributi, e di introdurre analoga disciplina per l'istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi».

In particolare, l'art. 33, decreto legislativo n. 147/2026, apporta modifiche sostanziali e procedurali agli articoli 2, 4, 6, 7, 15 e 39 del decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di fiscalizzazione e perequazione regionale che incidono direttamente sulle attività degli enti territoriali, disponendo:

«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 sanità 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. ln 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».

2. In sintesi, la normativa introdotta dall'art. 33, decreto legislativo n. 147/2026, ha previsto che 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 soppressi 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;

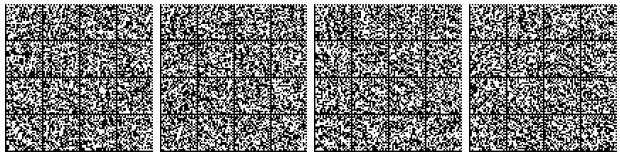
al fondo per il trasporto pubblico locale, che vale *ex* se oltre 5 miliardi di euro annui.

Viene, inoltre, prevista l'istituzione di un fondo destinato a regolare gli scostamenti tra trasferimenti soppressi e gettito della compartecipazione, stabilendo, nella fase transitoria, 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.

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

Si prevede, altresì, che le regioni devono assicurare il concorso all'esercizio delle funzioni fondamentali di comuni, province e Città metropolitane negli ambiti interessati dalla fiscalizzazione.

Infine, è previsto che dal 2028 potranno essere fiscalizzati ulteriori trasferimenti statali, compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni provinciali e comunali e che la relativa soppressione sarà parimenti rinviata ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo coinvolgimento delle sedi tecniche e istituzionali previste.



Più nel dettaglio il citato art. 33 dispone quanto segue.

A partire dal 2027, una fase transitoria triennale (art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 nella parte in cui modifica l'art. 2, commi 1 e 2, e 15, comma 8-*bis*, decreto legislativo n. 68/2011), che prevede:

la soppressione dei trasferimenti statali alle regioni ordinarie per l'esercizio di loro competenze con fiscalizzazione delle sole risorse elencate dall'art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 nella parte in cui modifica l'art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 68/2011, mentre per gli altri trasferimenti statali analoghi (come quantificati nel 2023 dalla Commissione tecnica fabbisogni standard) la soppressione viene resa solo eventuale e comunque a partire dal 2028 (art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 1, decreto legislativo n. 68/2011), risultando, in questa fase, la fiscalizzazione incerta nell'*an*, nel *quantum* e nel *quomodo*. Competente a decidere in merito 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 (art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 2 del cit. art. 7);

la fiscalizzazione nella forma della «compartecipazione» al gettito dell'IRPEF (in luogo della precedente previsione dell'incremento dell'aliquota base dell'addizionale regionale IRPEF, con conseguente decremento dell'aliquota statale) per un'aliquota da stabilire con futuro 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» (*cfr.* art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 nella parte in cui modifica gli articoli 2, commi 1 e 2, 7, commi 1 e 2, e 15, commi 1, 2, 3 e 4, decreto legislativo n. 68 del 2011);

un 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, volto in via prioritaria a garantire che ogni regione ordinaria riceva, nella ripartizione, una dotazione pari alla quota dei trasferimenti statali soppressi; e comunque, da un lato, si prevede che eventuali eccedenze di gettito rispetto alla dotazione del fondo restano acquisite al bilancio dello Stato; dall'altro, l'incremento di 50 milioni è incerto perché subordinato agli equilibri di finanza pubblica; e, infine, i criteri di ripartizione del fondo sono rimessi alla decisione del Presidente del Consiglio dei ministri senza alcuna individuazione di criteri e principi direttivi (*cfr.* art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 nella parte in cui modifica l'art. 2, comma 3, decreto legislativo n. 68/2011);

il concorso delle regioni, con proprie risorse, all'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle Città metropolitane, con contestuale previsione del potere sostitutivo in caso di inadempimento, seppure a fronte della indeterminata entità di «compartecipazione» al gettito dell'IRPEF (*cfr.* art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 nella parte in cui modifica l'art. 2, comma 4, decreto legislativo n. 68/2011);

un monitoraggio periodico degli effetti relativi all'applicazione delle disposizioni dei commi da 1 a 4 (regime transitorio), sulla base dei cui esiti 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, previsione anch'essa indeterminata e lasciata alla potestà statale e comunque sempre nel rispetto degli equilibri di finanza, senza alcuna garanzia di automatico incremento del fondo, adeguato allo svolgimento delle funzioni regionali (*cfr.* art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 nella parte in cui modifica l'art. 2, commi 5 e 6, decreto legislativo n. 68/2011).

Dopo il triennio, una fase della messa a regime che prevede:

come sopra evidenziato, in via futura ed eventuale, la soppressione di tutti i trasferimenti statali a carattere di generalità volti a finanziare l'esercizio di competenze proprie delle regioni ordinarie (*cfr.* art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 1 e 2, decreto legislativo n. 68/2011);

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 (*cfr.* art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 nella parte in cui modifica l'art. 15, comma 5, decreto legislativo 68/2011);

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 (*cfr.* art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 nella parte in cui modifica art. 15, commi 7 e 8, decreto legislativo n. 68/2011);

In particolare, in relazione a tali fondi, nel primo anno (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. Il riferimento alla spesa storica cristallizza le entrate regionali a un dato storico che non tiene conto dell'evoluzione di costi e delle entrate.

Nel periodo 2031-2034, si prevede che il computo della spesa LEP debba gradualmente convergere verso i costi standard senza, tuttavia, la 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; mentre si prevede che la perequazione per



le spese no-LEP converga gradualmente verso la capacità fiscale. In entrambi i casi, comunque, le modalità di convergenza sono rinviate a un futuro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente (per il quale non è fissato un termine d'adozione).

3. La riforma di cui all'art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 — oltre ad essere stata approvata in spregio ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 111/2023 (così come modificata dalla legge n. 120/2025) ed anche nella legge n. 42/2009, in violazione degli articoli 70. 76 e 77 Cost. — incide profondamente ed in maniera irragionevole, pregiudicandole, sulla «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» riconosciuta agli enti territoriali dall'art. 119 Cost., nonché sull'autonomia regionale e sull'esercizio delle funzioni legislative e amministrative regionali di cui agli articoli 2, 3 5, 114,117 e 118 Cost., ed altresì con evidente pregiudizio del principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., del principio dell'equilibrio di bilancio *ex* art. 81 Cost, e di coordinamento della finanza pubblica *ex* art. 117, comma 3, Cost.. Il nuovo sistema è stato introdotto altresì in violazione di principi dell'Intesa e di leale collaborazione, in ulteriore violazione degli articoli 5 e 120 Cost..

Tanto premesso, la Regione Toscana, con il presente ricorso, impugna l'art. 33 del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, recante «Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 185 dell'11 agosto 2026, S.O. n. 30, nella parte in cui ha modificato gli articoli 2, 4, 6, 7, 15 e 39 del decreto legislativo n. 68 del 2011, in materia di fiscalizzazione e perequazione regionale, in quanto incostituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Violazione degli articoli 2, 3, 5, 97, 114, 117, comma 3 e 4, 118 e 119 Cost., relativamente, quali norme interposte, agli articoli 2, commi 1 e 2, 9 e 17 della legge n. 42 del 2009, nonché agli articoli 2, 13 e 14 legge n. 111/2023

L'art. 33, decreto legislativo n. 147/2026, si pone in violazione delle norme in epigrafe, dal momento che, in primo luogo, ha operato la fiscalizzazione limitatamente ai soli trasferimenti statali di cui:

alla quota non sanitaria dell'IVA;

ai libri di testo;

al welfare dello studente;

al fondo per il trasporto pubblico locale, che vale *ex* se oltre 5 miliardi di euro annui;

e non anche di tutti gli altri trasferimenti statali come quantificati dalla Commissione tecnica fabbisogni standard, come era stato, peraltro, richiesto dalle regioni in seno alla Conferenza Stato - regioni (art. 2, commi 1 e 2, decreto legislativo n. 68/2011 come modificato dall'art. 33 decreto legislativo n. 147/2026; sulla mancata intesa si rinvia a quanto si eccepirà con il terzo motivo di ricorso — all. 2 e 3).

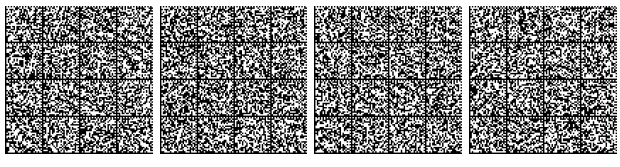
La completa fiscalizzazione di tutti i trasferimenti statali attualmente in essere è stata, invero, rinviata in modo eventuale e comunque a partire dal 2028 (art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026, nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 1, decreto legislativo n. 68/2011), il che rende, in questa fase, incerto l'an, il quantum e il quomodo della sua attuazione, peraltro, attribuita a un mero decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che potrà essere emanato sulla base della mera audizione (e non dell'intesa) della Conferenza unificata che in questo caso viene solo sentita (art. 33, decreto legislativo n. 147/2026 nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 68/2011).

D'altro canto, anche la prevista fiscalizzazione dei soli trasferimenti statali di cui alla quota non sanitaria dell'IVA, ai libri di testo, al welfare dello studente e al fondo per il trasporto pubblico locale, si pone in evidente contrasto con le norme indicate in epigrafe.

Invero, la riforma di cui al citato art. 33 sovverte completamente il precedente sistema di fiscalizzazione di cui al decreto legislativo n. 68/2011 ante riforma, il quale, nell'attuazione del principio del federalismo fiscale, prevedeva la sostituzione graduale dei trasferimenti statali con tributi propri regionali, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio e meccanismi perequativi. In particolare, l'art. 2 del decreto legislativo n. 68/2011, per quanto riguarda i trasferimenti soppressi, prevedeva che il loro finanziamento avvenisse attraverso l'incremento dell'addizionale regionale IRPEF, la contestuale riduzione dell'IRPEF statale e la neutralità fiscale per i contribuenti.

Tale meccanismo determinava una vera attribuzione di capacità fiscale alle regioni, coerente con l'art. 119 Cost., poiché il gettito cresceva o diminuiva insieme all'andamento dell'imposta.

Invece, l'art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026, in luogo del predetto sistema volto a garantire la correlazione dei trasferimenti alla dinamicità fiscale – caratterizzata negli anni da un costante aumento e che, quindi, per converso, avrebbe importato la copertura degli aumenti dei costi per la gestione delle funzioni collegate ai trasferimenti — intro-



duce un sistema che cristallizza il trasferimento a un dato momento storico, atteso che il riformato art. 2, commi 1 e 2, decreto legislativo n. 68/2011 non utilizza più l'aumento dell'addizionale regionale IRPEF (con contestuale corrispondente riduzione della quota statale) ma riconosce alle regioni una compartecipazione al gettito IRPEF, nei soli limiti dell'importo massimo pari ai trasferimenti soppressi; tale compartecipazione, peraltro, non è attribuita direttamente alle regioni ma confluisce in un fondo statale di regolazione finanziaria, con la previsione che gli eventuali maggiori introiti derivanti dalla crescita del gettito IRPEF rimangono acquisiti al bilancio dello Stato.

Tale logica di finanziamento fisso predeterminato si risolve, quindi, nella reiterazione del precedente modello di trasferimento di fondi da parte dello Stato che le leggi delega, cui il Governo ritiene di dare attuazione, intendevano superare con il previsto sistema di fiscalizzazione dinamica.

Né può sostenersi che la dinamicità del nuovo sistema di fiscalizzazione sia recuperata, da un lato, dalla previsione dell'incremento nella misura di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2028 e successivi del fondo del Ministero dell'economia e delle finanze, in favore delle medesime regioni, di cui all'art. 2, comma 3, come modificato dall'art. 33 impugnato; e, dall'altro, dalla previsione di cui al novellato art. 2, comma 6, per la quale, giusti gli esiti del monitoraggio di cui al comma 5, «. potrà procedersi, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, alla revisione delle aliquote di compartecipazione di cui al comma 1». Invero, tali previsioni nulla innovano rispetto alla natura statica dei trasferimenti perché, comunque, l'incremento dei 50 milioni di euro è *ex* se statico e, peraltro, lo stesso comma 3 prevede che le eventuali risorse eccedenti derivanti dalla compartecipazione restino acquisite al bilancio dello Stato, mentre la ipotizzata revisione delle aliquote non introduce un sistema dinamico perché è eventuale e assoggettata alla volontà del Governo e, comunque, non riflette l'automatismo collegato alla variazione del gettito fiscale.

Peraltro, il nuovo sistema è peggiorativo rispetto al sistema ante fiscalizzazione basato sul trasferimento di fondi dalla Stato alle regioni, atteso che lo stesso prevedeva una ricontrattazione annuale in aumento del fondo per far fronte al costante incremento dei costi in parte contabile per l'espletamento delle funzioni correlate, come avviene con il TPL, fortemente influenzato dal costo del lavoro e dell'energia (che in Toscana implica uno stanziamento nell'ultimo bilancio regionale di circa 650 milioni di euro, coperti per circa 450 milioni dallo Stato con i trasferimenti).

La cristallizzazione della «compartecipazione», avulsa, dunque, dalla dinamicità del gettito fiscale e dall'aumento dei costi, si concretizza nell'inadeguatezza delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni attribuite alle regioni (quali, istruzione e *TPL)*, anche afferenti a materie LEP, e nella conseguente imputazione sul bilancio regionale dei costi per l'erogazione dei servizi, con pregiudizio per lo svolgimento delle ulteriori funzioni regionali, in spregio del principio di corrispondenza tra entrate ed esercizio delle funzioni pubbliche attribuite (art. 2, legge n. 42/2009; in tal senso, *ex multis*, si veda sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 2022).

Peraltro, a conferma di quanto sopra, l'art. 2, comma 4, decreto legislativo n. 68/2011, come modificato dall'art. 33, decreto legislativo n. 147/2026, prevede che «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».

Infine, l'effetto della cristallizzazione della c.d. «compartecipazione» permane anche con riferimento ai fondi perequativi a fase di regime di cui all'art. 15, commi 5, 7 e 8, decreto legislativo n. 68/2011, come modificato dall'art. 33, decreto legislativo n. 147/2026, ove si prevede che, nel primo anno dopo la fase transitoria (2030), la spesa LEP è computata in base alla spesa storica e, solo se eventualmente stabiliti, anche in base ai costi standard, mentre la spesa no-LEP viene computata in base alla spesa storica, cristallizzando — si ripete — le entrate regionali a un dato storico che non tiene conto dell'evoluzione di costi e delle entrate.

L'art. 33, lungi dall'attuare in concreto la fiscalizzazione delle entrate, rinvia dunque ancora una volta la piena attuazione del federalismo fiscale, e ciò nonostante il chiaro monito di codesta ecc.ma della Corte costituzionale.

A riguardo si cita la pronuncia n. 192 del 2024, con la quale Corte costituzionale evidenzia che «le norme relative a tali processi (artt. 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».



È, pertanto, evidente che la norma impugnata non persegue la piena realizzazione dell'autonomia finanziaria prevista nell'ordinamento costituzionale e dalla stessa legge delega n. 111/2023, anzi pregiudica lo svolgimento delle ordinarie funzioni delle regioni, mancando di confrontarsi in concreto con principi e criteri direttivi di cui alla legge delega n. 111/2023 e, ancor prima, con quelli contenuti nella legge n. 42/2009 a cui la prima rimanda.

Invero, tra i principi e criteri direttivi generali, l'art. 2, comma 1, lettera *g)*, legge n. 111/2023, impone al Governo di assicurare la piena applicazione dei princìpi di autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui alla legge n. 42/2009 e al decreto legislativo n. 68/2011, con particolare riferimento «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» [lett. *g)*, n. 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» [lett. *g)*, n. 7].

Quanto agli specifici princìpi e criteri direttivi per realizzare la piena attuazione del federalismo fiscale regionale, l'art. 13 della predetta legge delega impone al Governo, oltre al rispetto dei principi previsti dall'art. 119 della Costituzione, di «*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 ...».

D'altro canto, l'art. 33 impugnato appare altresì incoerente, come detto, con i criteri e principi direttivi di cui alla richiamata legge delega n. 42 del 2009, in particolare, preordinati ad assicurare «*a)* autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di Governo;

b) 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;

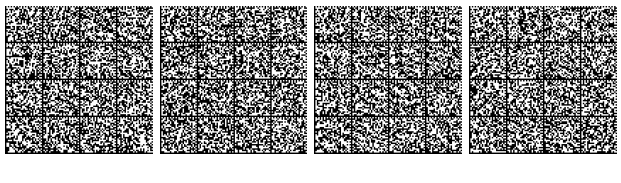
2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;

[…]

ll) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite».

Per quanto detto, la predetta riforma di cui all'art. 33, decreto legislativo n. 147/2026, introduce un sistema che non attua il federalismo fiscale regionale e non garantisce l'assegnazione di risorse adeguate allo svolgimento delle funzioni regionali e si pone, pertanto, in evidente contrasto con il principio di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» riconosciuta agli enti territoriali dall'art. 119 Cost., con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con il principio di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost., nonché con il principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. in relazione all'autonomia delle regioni e all'esercizio delle funzioni legislative e amministrative regionali di cui agli articoli 5, 114, 117 e 118 Cost..

2. Violazione degli articoli 3, 5, 70, 76, 77, 81, 97, 117, 118 e 119 Cost., relativamente, quali norme interposte, agli articoli 2, commi 1 e 2, 9, 17 e 20 della legge n. 42 del 2009, nonché agli articoli 2, 13 e 14 legge n. 111/2023, stante l'assenza di specifici criteri direttivi e indeterminatezza delle disposizioni e rinvio a futuri atti di natura regolamentare che incidono sull'autonomia finanziaria delle regioni nonché, in generale, sull'autonomia delle regioni e sul corretto svolgimento delle funzioni regionali.



L'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e regioni nell'ambito del percorso per la fiscalizzazione delle entrate, così come normato dall'art. 33, decreto legislativo n. 147/2026, sia con riferimento alla fase transitoria che con riferimento alla fase a regime, risulta incompleto e caratterizzato da ampi margini di incertezza, in termini temporali, procedurali e della quantificazione delle risorse da assegnare alle regioni.

È incerta la determinazione dell'aliquota del gettito IRPEF da destinare alle regioni, che ai sensi del novellato art. 2, comma 1, decreto legislativo n. 68/2011 è rinviata a un futuro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (da adottarsi d'intesa con la Conferenza unificata), atteso che il legislatore delegato non ha in alcun modo indicato, nella norma primaria, i criteri direttivi per detta definizione da parte del Governo, ciò che assume peculiare rilievo anche considerando che al futuro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non è rimessa la disciplina di meri aspetti tecnici di dettaglio, ma la definizione di aspetti essenziali per l'autonomia finanziaria regionale, per lo svolgimento delle funzioni attribuite alle regioni, ed anche per la tenuta dei bilanci regionali.

Del pari incerta ed eventuale e, comunque, rimessa alla decisione statale nonché subordinata al rispetto degli equilibri di finanza pubblica, è la ipotizzata rideterminazione delle aliquote di compartecipazione di cui all'art. 2, comma 5 e 6, decreto legislativo n. 68/2011, come modificato dall'art. 33, decreto legislativo n. 147/2026.

Per le stesse ragioni, è altresì incerta la determinazione dell'aliquota del gettito IVA da destinare alle regioni, che ai sensi del novellato art. 4, decreto legislativo n. 68/2011.

Altrettanto incerto nell'an, nel quantum e nel quomodo, come visto, è l'avvio della fiscalizzazione relativamente ad ulteriori trasferimenti statali (art. 7, comm 1 e 2, decreto legislativo n. 68/2011, modificato dall'impugnato art. 33).

L'assoluta incertezza connota anche il fondo perequativo c.d. transitorio di cui al novellato art. 2, comma 3, decreto legislativo n. 68/2011, ove (al primo periodo) espressamente si prevede che l'incremento di detto fondo perequativo a carico dello Stato è previsto nella misura di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2028 e successivi, «fermo quanto previsto dal secondo periodo». Il secondo periodo del terzo comma precisa a tal fine che «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». Nel medesimo terzo comma si prevede poi la sola eventualità in cui tale fondo sia eccedente le risorse da assegnare alle regioni e che tale eccedenza rimanga allo Stato, ma nulla si prevede nel caso in cui tale fondo sia deficitario.

Ed ancora si evidenzia altresì l'assoluta indeterminatezza dei «criteri di assegnazione annuale delle quote del fondo» alle regioni, anch'essi rinviati tout court al citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 dell'art. 2 novellato.

Tale decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è altresì deputato ad individuare i «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».

Dunque il fondo perequativo c.d. transitorio è indeterminato nella sua consistenza e incerto in termini di criteri di ripartizione e meccanismi perequativi.

A fronte dell'assoluta incertezza in ordine alle effettive risorse disponibili è, tuttavia, imposto alle regioni di assicurare, per la restante eventuale parte (la cui entità è parimenti incerta) anche con risorse proprie, l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle Città metropolitane, con contestuale previsione del potere sostitutivo in caso di inadempimento.

Medesima incertezza caratterizza i fondi perequativi c.d. a regime disciplinati dal novellato art. 15, commi 5, 7 e 8, decreto legislativo n. 68/2011, distinti per spese LEP e non LEP. Con riferimento alle spese LEP l'indeterminatezza si appalesa sin dalla prima fase applicativa (2030), nella parte in cui ivi si fa riferimento ai costi standard, ancora (eventualmente) da definire, senza prevedere alcuna clausola di salvaguardia volta a garantire alle regioni la permanenza di un sistema perequativo in caso di mancata definizione di tali costi standard; del pari, per le spese no-LEP la norma fa generico riferimento alla capacità fiscale. In ogni caso, per entrambe le fattispecie, la puntuale definizione delle moda-

lità di convergenza (rispettivamente, ai costi standard e alla capacità contributiva) sono rinviate ancora una volta ad un futuro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente (per il quale non è fissato un termine d'adozione).

La palese indeterminatezza della disciplina recata dall'art. 33 in merito al nuovo assetto finanziario, destinato ad incidere in maniera rilevante sulla capacità delle regioni di programmare e svolgere le proprie funzioni e di assicurare i diritti civili e sociali, servizi e prestazioni sul proprio territorio, ne conferma ulteriormente l'illegittimità costituzionale sotto molteplici profili.

Innanzitutto, la riforma introdotta con l'art. 33 è viziata per eccesso di delega in violazione degli articoli 70, 76 e 77 Cost., in quanto in palese contrasto con i principi della legge delega, richiamati al punto 1 del presente ricorso da intendersi qui integralmente trascritti, preordinati all'effettività dell'autonomia finanziaria regionale e fondati — tra gli altri — sul criterio dell'assegnazione di risorse in misura congrua ed adeguata allo svolgimento delle funzioni pubbliche (si vedano, a titolo esemplificativo, i già citati art. 2, comma 2, lettera *e)* ed *f)* legge 42/2009, nonché art. 13, comma 1 lettera *a)* legge n. 111/2023). In definitiva, nella disciplina impugnata manca la garanzia della ragionevole certezza delle risorse disponibili, sia con riferimento alle materie già oggetto di fiscalizzazione ai sensi del nuovo art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 68/2011, sia a maggior ragione con riferimento alle materie di cui si prevede la fiscalizzazione solo futura ed eventuale ai sensi del novellato art. 7 comma 2, del medesimo decreto legislativo, sia infine con riguardo al nuovo sistema perequativo (quello transitorio e quello a regime — cfr i nuovi articoli 2 e 15 decreto legislativo n. 68/2011). Non solo, il nuovo regime sembra riferirsi, quanto meno ancora per alcuni anni a venire, alla spesa storica, in ulteriore contrasto con i principi della legge di delega, orientati al «superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica.» (*cfr.* art. 2 legge 42/2009, richiamata dalla legge 111/2023), con il conseguente concreto rischio di una sostanziale cristallizzazione delle risorse che prescinde dall'evoluzione di costi e dei fabbisogni.

L'art. 33 impugnato, attesa l'indeterminatezza della disciplina ivi prevista, la delega in bianco al futuro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e la conseguente cristallizzazione delle risorse, oltre a porsi in palese contrasto con i principi della legge delega, incide *ex* se negativamente sulla capacità di programmazione regionale e sul regolare esercizio delle funzioni attribuite alle regioni.

Sotto i medesimi profili, l'art. 33 viola, dunque, anche i principi di autonomia finanziaria delle regioni e dell'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali, sancito dall'art. 119, primo e quarto comma, Cost.. Si ripete, il nuovo meccanismo introdotto dal legislatore delegato, seppure a fronte della iniziale previsione di risorse corrispondenti ai trasferimenti soppressi, non assicura, anche alla luce delle summenzionate incertezze, ed anzi smentisce, l'adeguatezza delle risorse all'evoluzione nel tempo dei costi, dei fabbisogni e della domanda di servizi, con conseguente pregiudizio nello svolgimento delle funzioni regionali, anche di tipo programmatorio.

A riguardo la Corte costituzionale ha chiarito che «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" [..]» (Corte cost. sentenza n. 40/2022).

Alla lesione dell'autonomia finanziaria regionale corrispondono sicuri pregiudizi:

per l'autonomia regionale, non disponendo di mezzi idonei per il perseguimento del proprio indirizzo politico-amministrativo;

per lo svolgimento delle funzioni normative ed amministrative regionali, che risultano incise negativamente sin dalla fase di programmazione attesa l'indeterminatezza e/o l'inadeguatezza delle risorse a disposizione;

per l'efficienza ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

Ciò, dunque, in ulteriore violazione degli articoli 5, 97, 117, commi 3 e 4 e 118 Cost.

Tali pregiudizi si appalesano ancor più rilevanti con particolare riferimento alle risorse fiscalizzate che riguardano settori socialmente sensibili, quali il trasporto pubblico locale e il diritto allo studio (di competenza regionale).

A riguardo si consideri ulteriormente che l'art. 33 impugnato ha introdotto un nuovo sistema di finanziamento delle funzioni regionali prescindendo dalla previa definizione dei LEP nonché dalla definizione dei relativi costi standard di efficienza e, peraltro, anche in mancanza di un'adeguata istruttoria in merito ai riflessi della riforma sui bilanci regionali in termini di sostenibilità.

Sin dalla legge delega n. 42/2009, nel percorso verso la piena attuazione del federalismo fiscale ed il superamento del sistema dei trasferimenti erariali, la determinazione dei LEP avrebbe dovuto precedere la definizione dei meccanismi di finanziamento delle funzioni fondamentali proprie dei livelli territoriali di governo, mentre l'art. 33 ha avviato il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti statali, senza la previa individuazione dei LEP e dei relativi fabbisogni.

Quanto, in particolare, al trasporto pubblico locale, il *vulnus* all'autonomia finanziaria regionale è di tutta evidenza se solo si considera che il sistema di finanziamento regionale previsto dall'originario decreto legislativo n. 68/2011, parametrato alla base imponibile IRPEF, alla crescita dell'economia regionale e ai costi di gestione, nonché alla dinamica del gettito tributario, è stato sostituito con una «compartecipazione» che nella realtà integra una mascherata replica, peggiorativa, del vecchio trasferimento di fondi, dal momento che le risorse sono predeterminate e legate all'importo storico dei trasferimenti soppressi, prevedendo un potenziale ed eventuale incremento (per tutte le regioni nel loro complesso) di soli 50 milioni annui dal 2028.

Come visto, l'art 33, inoltre, nemmeno fissa le modalità di riparto di queste risorse ma fa rinvio ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri lasciando pertanto incerta l'effettiva disponibilità delle risorse di cui le regioni potranno disporre in futuro e ciò costituisce un elemento di criticità e di tensione dei bilanci regionali che si trovano invece nella necessità di assicurare la copertura finanziaria di un servizio essenziale che in base ai contratti (pluriennali in essere) hanno una dinamica dei costi crescenti collegati anche al rincaro dei costi energetici e del personale, agli adeguamenti contrattuali, ecc.

Come anticipato, tale nuova idea di «compartecipazione» nasconde una replica peggiorativa del vecchio trasferimento dei fondi statali, dal momento che viene ancorata a un dato storico superato dalla dialettica istituzionale Stato-regioni, atteso che a partire dal 2023 i bilanci dello Stato hanno previsto un incremento teso, se non a pareggiare integralmente, quanto meno a dare un valido contributo per consentire alle regioni di far fronte all'aumento dei costi, stimabile in circa 1,5%: incremento che per la Regione Toscana, che ha a bilancio quest'anno una spesa di circa 650 milioni (si ricorda che la Toscana deve far fronte al TPL non solo su gomma e ferro ma anche via mare), significa un incremento annuo di circa 9,75 milioni, ben superiori alla potenziale ed eventuale ripartizione del previsto incremento di 50 milioni; peraltro, è utile evidenziare, trattasi di risorse che rientrano nel fondo perequativo senza vincolo di destinazione giacché teso a ristorare le regioni per l'esercizio di tutte le funzioni prese in considerazione dall'art. 33, decreto legislativo n. 147/2026, e non solo con riferimento al TPL.

Ciò si tradurrà necessariamente in una non sostenibile sofferenza per il bilancio regionale, dal momento che non è certo prospettabile ridurre gli standard qualitativi del TPL, in quanto servizio essenziale per la collettività, e ancor prima venire meno agli impegni contrattuali in essere.

In merito, in sede di Conferenza, le regioni, nell'esprimere la mancata intesa, tra l'altro, hanno sottolineato «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. ln 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».

Anche alla luce di quanto sopra evidenziato in merito al TPL, si appalesa che l'indeterminatezza della disciplina recata dall'art. 33 impugnato e la cristallizzazione delle risorse derivante in definitiva da tale disciplina — oltre ad incidere negativamente sull'autonomia delle regioni e sullo svolgimento delle funzioni regionali *ex* articoli 5, 117 e 118 Cost., sull'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 della Cost., nonché sul buon andamento di cui all'art. 97 Cost. — determinano *ex se* un *vulnus* al principio dell'equilibrio di bilancio *ex* art. 81 Cost. e al coordinamento della finanza pubblica, di competenza regionale concorrente, *ex* art. 117, comma 3, Cost., atteso che le gravi incertezze in ordine all'entità delle risorse spettanti alle regioni impediscono alle medesime regioni una corretta programmazione finanziaria, e ciò pur a fronte di impegni contrattuali in essere e anche considerato che il Governo non ha tenuto nella debita considerazione le fasi avverse e le fasi favorevoli del ciclo economico.

L'incertezza sotto il profilo della programmazione finanziaria da parte delle regioni si conferma anche con riferimento alle tempistiche indicate nell'art. 33 impugnato, atteso che la scadenza del termine per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al novellato art. 2, comma 1, decreto legislativo n. 68/2011 è prevista al 31 dicembre 2026, ovvero in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario, avendo le regioni — a tale data — già predisposto la manovra per il bilancio regionale 2027-2029.



Le lamentate incertezze della disciplina recata dall'art. 33 impugnato e l'inadeguatezza delle risorse a disposizione delle regioni dalla stessa derivanti, nei temimi su descritti e ridondanti sul corretto e regolare espletamento delle competenze e funzioni regionali, evidenziano altresì la lesione del principio di ragionevolezza e, dunque, la violazione anche dell'art. 3 Cost..

3. Violazione degli articoli 5 e 120 Cost. in relazione all'art. 119 Cost., in quanto lo stesso decreto legislativo n. 147 del 2026 è stato adottato nonostante non sia stata raggiunta intesa (all'unanimità) in sede di Conferenza unificata

Infine, è necessario rilevare la violazione del principio di leale collaborazione *ex* articoli 5 e 120 Cost., in relazione all'art. 119 Cost., la cui portata generale è riconosciuta da Codesta Ecc.ma Corte costituzionale (*cfr*: sentenze numeri 282/2002 e 303/2003), specie con riferimento alle intese, laddove ha graniticamente ribadito che il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento, dal momento che le intese, essendo «atti a struttura necessariamente bilaterale», presuppongono idonee procedure di reiterazione delle trattative, volte a superare le divergenze, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (*ex plurimis*: sentenze n. 121 del 2010; n. 24 del 2007; n. 339 del 2005), anche con la partecipazione della regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale. Il principio si traduce nell'onere per le parti di sostenere un dialogo e, quindi, di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento (*cfr*: sentenza 239 del 2023).

Tutto ciò non è avvenuto nel caso di specie come è facilmente desumibile dalla lettura del documento adottato in sede di Conferenza Unificata (all. 2 e 3), che non ha approvato l'Intesa sul testo del decreto legislativo 147/2026, evidenziando «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».

È incontrovertibile che ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge delega (legge n. 111 del 2023) il Governo può procedere all'approvazione della legge delegata in assenza dell'acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata; ma è altrettanto non revocabile in dubbio che il Governo, nel caso di specie, non solo non ha proceduto a reiterare le trattative per superare le divergenze, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione ma, ancor prima, ha deliberatamente creato le condizioni per non addivenire all'intesa, atteso che ha inviato l'emendamento alle regioni la sera prima della Conferenza unificata, impedendo il necessario confronto tecnico su di esso.

Proprio in tema di federalismo fiscale codesta ecc.ma Corte costituzionale ha valorizzato «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)»

(Corte cost. sentenza n. 45/2025).

P.Q.M.

Si conclude affinché piaccia all'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, recante «Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale», nella parte in cui modifica gli articoli 2, 4, 6, 7, 15 e 39 del decreto legislativo n. 68 del 2011, per violazione degli articoli 2, 3, 5, 70, 76, 77, 81, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost., per i motivi indicati nel presente ricorso.

Si depositano, unitamente al presente ricorso e alla procura speciale, i seguenti documenti:

all. 1 - Deliberazione della Giunta regionale n. 1230 del 9 ottobre 2025 di autorizzazione alla proposizione del ricorso;

all. 2 - Documento Conferenza regioni e province autonome n. 26/114/CU01/C2 del 28 luglio 2026;

all. 3 - Documento Conferenza regioni e province autonome, n. 5248/C2FIN del 29 luglio 2026.

Firenze - Roma, 12 ottobre 2025

Avv. Ciari - Avv. Mancino

26C00214

N. **23**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2026
(della Regione Campania)

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 – Applicazione della disciplina decorsi tre anni di operatività transitoria del fondo istituito in favore delle regioni a statuto ordinario, di cui all'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 68 del 2011 – Confluenza, a decorrere da tale data, delle risorse del citato fondo, nell'ambito dei fondi perequativi di cui all'art. 15 del medesimo decreto legislativo.

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

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per la Regione Campania (c.f. 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale, dott. Roberto Fico, quale legale rapp.te *pro tempore*, rapp.to e difeso dagli avv.ti Almerina Bove (c.f.: BVOLRN70C46I262Z), Massimo Consoli (c.f.: CNSMSM72R08H703N) e Maria Laura Consolazio (c.f.: CNSMLR63B41H703M) dell'Avvocatura regionale (PEC: almerinabove@pec.regione.campania.it - massimoconsoli@pec.regione.campania.it - marialauraconsolazio@pec.regione.campania.it - fax 0817963684 presso cui desiderano ricevere ogni comunicazione *ex* art. 136 c.p.c.) domiciliati in Roma, alla Via Poli, n. 29, in virtù di procura speciale e provvedimento autorizzativo di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 557 del 12 ottobre 2026;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale con istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale dell'art. 33 del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, rubricato «Modifiche al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 in materia di fiscalizzazione e perequazione regionale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* – Serie generale - n. 185 dell'11 agosto 2026 - Suppl. ord. n. 30, per violazione degli articoli 2, 3, 5, 76, 81, 97, 114, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, 119 e 120 della Costituzione, e delle disposizioni della legge n. 42/2009 (articoli 1, 2, 7, 8, 9 e 13) e della legge n. 111/2023 (articoli 1, 2, 13) che costituiscono norme interposte.

I. Nella *Gazzetta Ufficiale* – Serie generale - n. 185 dell'11 agosto 2026 - Suppl. ord. n. 30, è stato pubblicato il decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, recante «Modifiche al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 in materia di fiscalizzazione e perequazione regionale», in attuazione 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. Per quanto di interesse ai fini del presente giudizio, l'art. 33 del citato decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 apporta rilevanti modifiche agli articoli 2, 4, 6, 7 e 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario), oltre ad abrogare in parte l'art. 39.

In particolare, il menzionato art. 33 del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, dispone che:

«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 sanità 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." (grassetto aggiunto, n. dd.rr.)

II. Le riportate disposizioni vengono in questa sede impugnate dalla ricorrente Regione Campania, in quanto costituzionalmente illegittime e lesive delle prerogative ed attribuzioni della regione, nei termini di seguito puntualizzati.

1. Si premette che, fin dall'esercizio 2015, la Regione Campania è impegnata nel recupero di un consistente disavanzo di amministrazione, inizialmente pari a euro 5.792.045.622,18, articolato nelle seguenti componenti:

a) una prima, attinente agli accantonamenti per le anticipazioni di liquidità. Il riferimento è alle anticipazioni di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 e all'anticipazione di cui all'art. 116 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, che va ripianata secondo le modalità sancite dall'art. 1, commi da 692 a 700, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Si tratta, quindi, di un disavanzo di carattere tecnico, con un percorso di restituzione in un arco trentennale di anticipazioni di cassa ricevute dallo Stato per estinguere debiti pregressi;

b) una seconda, da ripianare con le modalità previste dall'ordinamento contabile, che si articola, a sua volta, in:

1. disavanzo scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, da ripianare con le modalità previste dall'art. 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Anche questa quota di disavanzo presenta una particolare accezione, in quanto derivante da un'operazione straordinaria che tutti gli enti territoriali e locali hanno effettuato, propedeutica all'entrata in vigore, a decorrere dal 1° gennaio 2015, del nuovo sistema di contabilità armonizzata;

2. maggior disavanzo scaturente dall'esercizio 2014, da ripianare con le modalità previste dall'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, come integrato dall'art. 1, comma 779, della legge 27 dicembre 2017, n. 205;

3. maggior disavanzo scaturente dall'esercizio 2015, da ripianare con le modalità previste dall'art. 1, commi 779 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.



Al fine del recupero dei disavanzi sopra menzionati, l'amministrazione regionale iscrive nel proprio bilancio di previsione, ogni anno, per tutta la durata dei piani di rientro, un importo pari a euro 128.365.175,41; e in sede di rendiconto della gestione la Regione Campania deve dimostrare una riduzione del complessivo disavanzo di una quota almeno pari a quella iscritta nel bilancio di previsione. Inoltre, avendo la Regione Campania, come sopra rilevato, fatto ricorso alle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, nonché all'art. 116 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, risulta un'ulteriore quota di disavanzo da ripianare annualmente in base al piano di restituzione delle anticipazioni, secondo le modalità previste dall'art. 1, commi da 692 a 700, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Al 31 dicembre 2023 la Regione Campania ha recuperato complessivamente l'importo di euro 2.452.947.101,89 (pari al 42,35% del disavanzo al 31 dicembre 2015), rispetto ad un obiettivo di recupero, in base ai piani di rientro, di euro 1.687.062.881,27, con un maggior recupero del disavanzo di euro 765.884.220,62 (equivalente ad una migliore *performance* di recupero del 45,40% rispetto al *target*). Contemporaneamente, la regione è stata chiamata, negli anni, ed è tenuta a tutt'oggi anche a fornire il proprio contributo alla finanza pubblica. In particolare:

l'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al comma 2, secondo periodo, ha disposto che: "Le risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni a statuto ordinario sono ridotte in misura pari a 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e a 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012". Per la Regione Campania, tale disposizione ha comportato una riduzione stabile di risorse complessivamente disponibili pari a circa 400 milioni di euro all'anno, a partire dal 2012;

l'art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, al comma 2 ha disposto che "Gli obiettivi del patto di stabilità interno delle regioni a statuto ordinario sono rideterminati in modo tale da assicurare l'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2012 e di 2.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 2.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015". Per la Regione Campania, tale disposizione ha comportato una riduzione di risorse pari a euro 117.810.000,00 per l'anno 2015;

l'art. 46 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, al comma 6 dispone che "Le regioni a statuto ordinario (…) assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020 (…). Per gli anni 2015-2020 il contributo delle regioni a statuto ordinario, di cui al primo periodo, è incrementato di 3.452 milioni di euro annui in ambiti di spesa e per importi complessivamente proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autocoordinamento dalle regioni da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio 2015. (…)". Per la Regione Campania, tale disposizione ha comportato minori risorse per gli anni dal 2015 al 2020 per oltre 200 milioni di euro all'anno;

l'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, al comma 680 dispone che: "Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (…) assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 (…)". Per la Regione Campania, tale disposizione ha comportato minori risorse, con riferimento all'anno 2016, per circa 240 milioni di euro e, con riferimento agli anni dal 2017 al 2020, per oltre 260 milioni di euro all'anno;

l'art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 170, al comma 850 prevede che "Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della *governance* economica europea, le regioni e le province autonome assicurano, per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, un contributo alla finanza pubblica pari a 196 milioni di euro (…)". Per la Regione Campania, tale disposizione ha comportato minori risorse, in termini di competenza e di cassa, pari a euro 18.440.033,45, per gli anni dal 2023 al 2025.

Tenendo conto degli effetti finanziari delle sole norme appena richiamate e tralasciando gli ulteriori tagli di risorse disposti da ulteriori disposizioni – tra le quali, quelle di cui all'art. 1, commi 527 e 557 della legge 30 dicembre 2023, n. 213, oggetto di scrutinio da parte di codesta Corte con sentenza n. 195 del 2024 – l'amministrazione ha contribuito alla finanza pubblica secondo quanto risulta dalla tabella di seguito riportata:

Anno	art. 14, comma 2, d.l. n. 78/2010	art. 16, comma 2, d.l. n. 95/2012	art. 46, comma 6, d.l. n. 66/2014	art. 1, comma 680 e 682, legge n. 208/2015	art. 1, comma 850, legge n. 178/2020	Contributo finanza pubblica annuo Regione Campania
2015	399.407.613,00 €	117.810.000,00 €	211.712.278,00 €			728.929.891,00 €
2016	399.407.613,00 €		232.782.953,00 €	239.552.000,00 €		871.742.566,00 €
2017	399.407.613,00 €		232.782.953,00 €	264.192.063,16 €		896.382.629,16 €
2018	399.407.613,00 €		232.782.953,00 €	264.192.063,16 €		896.382.629,16 €
2019	399.407.613,00 €		232.782.953,00 €	264.192.063,16 €		896.382.629,16 €

2020	399.407.613,00 €		232.782.953,00 €	264.192.063,16 €		896.382.629,16 €
2021	399.407.613,00 €					399.407.613,00 €
2022	399.407.613,00 €					399.407.613,00 €
2023	399.407.613,00 €				18.440.033,45 €	417.847.646,45 €
Totale	3.594.668.517,00 €	117.810.000,00 €	1.375.627.043,00 €	1.296.320.252,64 €	18.440.033,45 €	6.402.865.846,09 €

tab 1 - ammontare complessivo dei contributi agli obiettivi di finanza pubblica Regione Campania tra il 2015 e il 2023

Pertanto, nel periodo 2015-2023 la Regione Campania ha contributo alla finanza pubblica per un importo complessivo pari a poco meno di 9 miliardi di euro (circa 8,854 miliardi di euro, pari alla somma del totale del recupero del disavanzo e del totale cumulato dei contributi di finanza pubblica). Come emerge dalla relazione della competente Direzione generale risorse finanziarie che si deposita agli atti, nei prossimi anni il contributo alla finanza pubblica della Regione Campania, per effetto delle vigenti disposizioni in materia, passerà dagli attuali euro 117.667.400,00 (anno 2026) ad euro 142.803.100,00 nel 2029 (come da tabella 1 sotto riportata); d'altro canto la regione ha già attivato la leva fiscale per l'esercizio delle funzioni proprie e per la realizzazione dei servizi ai propri cittadini e non ha spazi ulteriori che consentano di fronteggiare ulteriori fabbisogni non coperti dal nuovo meccanismo di fiscalizzazione dei trasferimenti.

Descrizione spesa	Ass. Bil. Prec. 2026	Stanz. Prev. 2027	Stanz. Prev. 2028	Stanz. Prev. 2029
Totale contributo alla finanza pubblica	117.667.400,00	128.568.400,00	128.568.400,00	142.803.100,00

Tabella 1

In ordine alla attualità e alla gravità del pregiudizio subito dalla Regione Campania in considerazione della persistente insufficienza delle somme riconosciute dallo Stato, si evidenzia altresì che, in considerazione della crescente entità degli importi aggiunti dalla regione 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 della cultura e del turismo, in generale agli interventi per lo sviluppo economico e sociale del territorio.

Tra l'altro, 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.

2. Il decreto legislativo n. 147 del 2026, il cui art. 33 costituisce oggetto del presente ricorso, risulta adottato in attuazione delle delega conferita con la legge 9 agosto 2023, n. 111, recante Delega al Governo per la riforma fiscale, che fissa i principi indefettibili per l'esercizio della delega, sia sul piano procedimentale (art. 1) che sul piano dei contenuti (articoli 2 e 13) e rinvia altresì, all'uopo, alle disposizioni di principio contenute nella legge 5 maggio 2009, n. 42, recante Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione (articoli 1, 2, 6, 7, 8 9, 13). L'indicato art. 33 è costituzionalmente illegittimo per i seguenti

MOTIVI

I. Violazione dell'art.76 Cost. in relazione alle norme interposte concernenti i principi fissati dalla legge delega ai fini dell'esercizio del potere delegato - Eccesso di delega con riferimento al procedimento seguito e al contenuto delle disposizioni dell'art. 33 decreto legislativo n. 147 del 2026 - Violazione dell'art. 120 Cost. - Violazione dell'art. 119 Cost.

L'art. 119 della Costituzione, modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), nel delineare l'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, prevede un sistema di finanza «propria» che attribuisce a comuni, province, città metropolitane e regioni «autonomia finanziaria di entrata e di spesa», sulla base del quale ciascun ente territoriale e locale, in base al principio di responsabilità fiscale, può disporre di risorse proprie e può decidere come impiegarle nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Il medesimo articolo prevede poi (al comma 2) che gli enti territoriali stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Tali tributi propri possono essere derivati (istituiti dallo Stato ma modulabili dagli enti) o autonomi (istituiti direttamente dagli enti, nei limiti costituzionali). Prevede poi che gli enti territoriali dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. Nella logica del federalismo fiscale, la compartecipazione deve essere territoriale (legata al gettito prodotto nel territorio), dinamica (variare con l'andamento economico) ed essere uno strumento reale di autonomia finanziaria.

Allo Stato, inoltre, è imposta l'istituzione un fondo perequativo senza vincoli di destinazione e destinato ai territori con minore capacità fiscale per abitante, che deve compensare le differenze strutturali tra territori.

Il quarto comma stabilisce che il complesso delle risorse — derivanti da tributi propri, compartecipazioni e fondo perequativo — deve consentire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

In aggiunta 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 Cost., comma 5).

Nell'ambito del quadro normativo cosi 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 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. Tuttavia, il processo attuativo del federalismo fiscale, che si sarebbe dovuto realizzare con l'entrata in vigore dei meccanismi attuativi previsti dal decreto legislativo n. 68/2011, per varie ragioni (crisi economico-finanziaria, complessità delle questioni tecniche connesse al finanziamento dei LEP, individuazione delle risorse per il finanziamento dei meccanismi perequativi in un Paese caratterizzato da notevoli divari socio-territoriali) ad oggi si è solo parzialmente compiuto.

Nel contesto normativo fin qui tratteggiato, il decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 («Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale»), adottato in attuazione della legge delega 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale), all'art. 33 ha introdotto la revisione di alcune norme del decreto legislativo n. 68/2011, relative 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. L'art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026 produce l'effetto di fiscalizzare una serie di trasferimenti statali alle regioni, sostituendo pregressi fondi con una compartecipazione al gettito IRPEF. In pratica, al fine di dare attuazione al federalismo fiscale regionale, la norma intende superare il tradizionale sistema dei trasferimenti statali, alcuni dei quali – tra cui, per quanto qui di interesse, il fondo per il trasporto pubblico locale (per 5.259,6 milioni di euro annui) – sono sostituiti dalla compartecipazione al gettito IRPEF (cioè da una quota IRPEF attribuita alle regioni).

Valga, tuttavia, rilevare sin d'ora che un aspetto fondamentale nel processo del federalismo fiscale è costituito dalla sostituzione dei trasferimenti distribuiti dallo Stato agli enti territoriali con l'attribuzione ai medesimi enti di 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. Militano in tal senso chiare disposizioni delle leggi delega, come si rileverà *infra*, alle quali il decreto legislativo n. 147/2026, avrebbe dovuto attenersi strettamente: la legge delega n. 111/2023 prescrive al Governo (art. 2, comma 1, lettera *g)* di assicurare la piena applicazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui alla legge n. 42/2009 e al decreto legislativo n. 68/2011, 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» (punto 6), nonché «alla garanzia della previsione di meccanismi perequativi in conformità ai principi di cui all'art. 9 della legge n. 42 del 20092, con riferimento in particolare all'attuazione delle previsioni di cui all'art. 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011» (punto 7). L'assetto realizzato dall'art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026 viola patentemente i predetti principi, in uno a diversi altri, che saranno più puntualmente segnalati nel prosieguo.

L'art. 2 del decreto legislativo n. 68/2011, nel testo previgente, sostituito poi integralmente dall'art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026 (comma 1, lettera *a)* disponeva che, al fine di garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti all'ammontare dei trasferimenti statali soppressi, venisse incrementata l'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.

I.1. Ai sensi di quanto disposto dall'art. 1 della legge n. 111/2023, «Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono corredati di relazione tecnica, redatta ai sensi dell'art. 17, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che indica altresì gli effetti che ne derivano sul gettito, anche per i tributi degli enti territoriali e per la relativa distribuzione territoriale, e sulla pressione tributaria a legislazione vigente, nonché della relazione sull'analisi dell'impatto della regolamentazione e sono trasmessi, ove suscettibili di produrre effetti nei confronti delle regioni e degli enti locali, alla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per il raggiungimento dell'intesa ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che deve essere acquisita entro trenta giorni, decorsi i quali il Governo può comunque procedere. Gli schemi sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Nel caso di schemi suscettibili di produrre effetti nei confronti delle regioni e degli enti locali, la trasmissione alle Camere ha luogo dopo l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata. (*omissis*) Le Commissioni parlamentari possono chiedere al Presidente della rispettiva Camera di prorogare di venti giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò risulti necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi di decreti legislativi trasmessi. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere o quello eventualmente prorogato, i decreti legislativi possono essere comunque adottati. (*omissis*)

6. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi medesimi ovvero dalla scadenza, se successiva, del termine di cui ai commi 1 o 4, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e secondo la procedura di cui al presente articolo».

Ai sensi dell'art. 2 della medesima legge n. 111 del 2023, «1. Nell'esercizio della delega di cui all'art. 1 il Governo osserva i seguenti principi e criteri direttivi generali: *a)* (*omissis*); *g)* assicurare la piena applicazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, e agli statuti speciali per le regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, con riferimento:

1) ai principi generali di cui all'art. 2, comma 2, lettera *t)*, della legge 5 maggio 2009, n. 42, e ai principi di manovrabilità e flessibilità dei tributi di cui agli articoli 7 e 12 della medesima legge, in termini almeno equivalenti rispetto a quanto previsto dalla normativa statale vigente;

2) all'attribuzione dei gettiti da recupero fiscale su tributi e compartecipazioni;

3) all'attuazione, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, dell'art. 39, comma 3, del decreto legislativo n. 68 del 2011;

4) alla partecipazione agli indirizzi di politica fiscale, tramite la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;

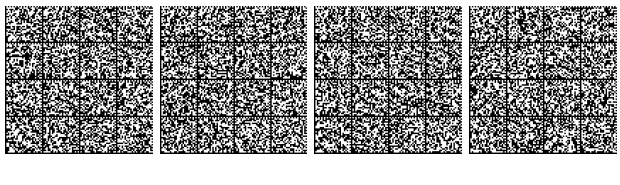
5) allo sviluppo dell'interoperabilità delle banche di dati del sistema informativo della fiscalità per la gestione e l'accertamento dei tributi di cui all'art. 7, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 42 del 2009;

6) 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;

7) 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».

Ai sensi dell'art. 13 della medesima legge delega, «Nell'esercizio della delega di cui all'art. 1, nel rispetto in particolare dei principi previsti dall'art. 119 della Costituzione, il Governo osserva altresì i seguenti principi e criteri direttivi specifici per realizzare la piena attuazione del federalismo fiscale regionale: *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, 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) (*omissis*);».

A sua volta, la legge n. 42 del 2009, espressamente richiamata dalla legge n. 111 cit., all'art. 1 dispone che «1. La presente legge costituisce attuazione dell'art. 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale»; all'art. 2 che «1. Il Governo è delegato ad adottare, entro (trenta mesi) dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, 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.

2. Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli articoli 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 e 29, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali: (*omissis*)

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; (*omissis*)

hh) territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in conformità a quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione; all'art. 13 (Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali) che «1. I decreti legislativi di cui all'art. 2, con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti sono adottati secondo i seguenti principi, e criteri direttivi: *a)* istituzione nel bilancio delle regioni dì due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province e delle città metropolitane, 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; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni *standard* per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'art. 12, con esclusione dei tributi di cui al comma 1, lettere *d)* ed *e)*, del medesimo articolo e dei contributi di cui all'art. 16, tenendo conto dei principi previsti dall'art. 2, comma 2, lettera *m)*, numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica; (*omissis*).»

Alla luce delle riportate disposizioni, risulta palese l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 decreto legislativo n. 147 del 2026, per violazione delle norme legittimanti l'esercizio della delega ed eccesso di delega.

I.I. Ed invero, sul piano del procedimento seguito, si rileva che il decreto delegato risulta approvato in mancanza delle risultanze tecniche richieste: 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, come di seguito si dirà). Anzi, la stessa Relazione — che si verserà agli atti del fascicolo — muove una serie di rilievi critici rispetto alle disposizioni poi adottate, che non hanno trovato giustificazione né superamento nell'ambito del procedimento. Codesta Corte in più occasioni ha ribadito, 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 resa proprio con riferimento alla Regione Campania 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». A tale ultimo riguardo si rileva altresì che la Conferenza delle regioni, nel sancire la mancata intesa nella seduta del 28 luglio 2026, ha rilevato in senso critico che sullo schema di decreto legislativo in menzione — e, in particolare, sulle disposizioni dell'art. 33 — non c'è stato alcun preliminare confronto tecnico e che l'emendamento è stato inviato alle regioni soltanto la sera prima della Conferenza unificata. Ne deriva, prima ancora che una violazione sostanziale del principio di leale collaborazione che, 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), una patente violazione altresì delle disposizioni dell'art. 1 della legge n. 111/2023 e conseguenziale violazione indiretta dell'art. 76 Cost.. Valga precisare, al riguardo, che la scrivente difesa non ignora il granitico orientamento di codesta Corte secondo cui la violazione del principio di leale collaborazione non rileva quale causa di illegittimità di una norma di legge afferisca — non al contenuto dispositivo — bensì al procedimento legislativo, ovvero all'esercizio dell'attività legislativa, che «sfugge alle procedure di leale collaborazione» (sentenze n. 373/1997 e n. 408/1998; sentenza n. 437/200123, nella sentenza n. 376/2002, nella sentenza n. 231/2005, nella sentenza n. 401/2007; n. 159/2008). E, tuttavia, nella fattispecie oggetto del presente giudizio la sostanziale omissione del momento partecipativo — perpetrata nelle modalità descritte dalla Conferenza delle regioni, attraverso la repentina trasmissione del testo a poche ore prima della seduta e la mancanza di alcun confronto tecnico (Codesta Corte ci insegna che è doveroso un ossequio al dovere di collaborazione non meramente formale, bensì sostanziale) — integrano gli estremi della violazione del parametro interposto menzionato. Elementi in tal senso sembrano derivare, indirettamente, dalla sentenza n. 401/2007 di codesta Corte, nonché da copiose pronunce nelle quali, dopo aver sostenuto il ruolo centrale delle conferenze quali snodi della collaborazione, si è sottolineato che l'art. 120 della Costituzione, soprattutto nelle materie di legislazione concorrente, «richiede, nello spirito del principio di leale collaborazione, che la fisiologica dialettica tra esse si traduca in concreto in doveri e aspettative — di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in definitiva, appunto, leali — che non possono che essere reciproci» (sentenza n. 175 del 2024, che richiama sentenza n. 217 del 2020 e sentenza n. 87 del 2024). Le indicate violazioni dei parametri costituzionali in epigrafe presentano chiari riverberi nella sfera delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantita, sottraendo risorse alla autonomia finanziaria della regione.

I.2. Sul piano dei contenuti, plurime sono le violazioni delle norme interposte contenute nelle leggi n. 42 del 2009 e n. 111 del 2023, tutte gravemente ridondanti in danno della regione, della quale minano gravemente l'autonomia finanziaria e la capacità di assolvere alle funzioni costituzionalmente assegnate.

I.2.1. Come sopra rilevato, con l'art. 33, comma 1, lettera *a)*, si sostituisce l'art. 2 del decreto legislativo 68 del 2011 — che, 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 — istituendo una compartecipazione delle regioni a statuto ordinario al gettito dell'IRPEF e sopprimendo contestualmente una serie di trasferimenti statali per un ammontare complessivo di circa 5.827,6 milioni di euro annui (somma dei valori indicati alle lettere a, b, c, d del comma 2), peraltro senza alcuna salvaguardia di importi minimi e senza prevedere meccanismi di anticipazione, e si rimette la fissazione della menzionata aliquota di compartecipazione a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da

adottarsi entro il 31 dicembre 2026, con intesa in Conferenza unificata ma senza una garanzia costituzionalmente ancorata di adeguatezza del livello complessivo delle risorse. Nessuna specifica indicazione viene infatti fornita dalla norma in ordine ai criteri di assegnazione del medesimo Fondo alle singole regioni, né viene prescritta una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario (che invece viene prevista nel novellato art. 15).

Le indicate previsioni sono tuttavia in patente violazione dell'art. 13 (Principi e criteri direttivi per la piena attuazione del federalismo fiscale regionale), comma 1, lettera *a)*, n. 1 della legge delega n. 111 del 2023, che, come sopra rilevato, prescrive entrate corrispondenti ai trasferimenti soppressi «previsti a legislazione vigente». Tenuto conto che — come attestato dalla Relazione della Direzione mobilità della Regione Campania, che si versa agli atti, oltre che nella nota del Vicepresidente della Giunta/Presidente della Commissione IMGT del 3 settembre 2026 — la disposizione del decreto delegato non assicura entrate corrispondenti a quelle previste a legislazione vigente, né considera l'incremento strutturale dal 2026 e le risorse per il CCNL né gli ulteriori aumenti dei costi, ed anzi restituisce un assetto delle risorse tale per cui la Regione Campania, sulla base delle proiezioni effettuate dagli uffici delle Risorse finanziarie, perderà consistenti risorse.

Dalla relazione tecnica della Direzione generale risorse finanziarie regionale, relativa all'impatto finanziario dell'art. 33 decreto legislativo n. 147/2026 sul bilancio regionale per gli anni 2027 e seguenti e al confronto tra i trasferimenti soppressi e la proiezione del gettito IRPEF di competenza campana in applicazione del meccanismo compartecipativo — che pure si versa agli atti — emerge altresì che, in applicazione del nuovo sistema, la Regione Campania è destinata ad essere tra gli enti maggiormente penalizzati: a fronte di un trasferimento attualmente attribuito pari a 561.142.722,78 euro, l'applicazione di una compartecipazione IRPEF calcolata mediante l'aliquota teorica del 3% al gettito regionale determinerebbe un'assegnazione pari a 351.120.422,35 euro, con uno scostamento negativo di - 210.022.300,43 euro rispetto alle risorse attualmente percepite e che, anche considerando l'operatività dei meccanismi perequativi previsti dal novellato art. 2 del decreto legislativo n. 68/2011, permane un significativo margine di incertezza in ordine all'effettiva compensazione delle perdite subite. In particolare, nella fase transitoria (2027-2029), l'entità della perequazione è rimessa a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, i cui criteri non sono attualmente determinabili e le risorse aggiuntive per garantire tale perequazione sono irrisorie.

I.2.2. L'art. 15, comma 8-*bis*, del decreto legislativo n. 68 del 2011, nel testo novellato dall'art. 33, 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». I precedenti commi del medesimo articolo delineano tuttavia un meccanismo che prevede l'applicazione a regime dei costi *standard* solo nel 2035, secondo il cronoprogramma ivi indicato. La disposizione, dunque, stabilisce un ennesimo rinvio dell'entrata in vigore dei costi *standard* e della determinazione dei LEP che ne costituiscono il presupposto necessario, delineando un nuovo sistema di finanziamento delle funzioni regionali, sia nell'immediato che nel medio-lungo periodo che prescinde dalla previa definizione dei LEP: anche sotto tale profilo è manifesto il contrasto tra la predetta normativa e il principio di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Costituzione, oltre che degli articoli 1, 7, 8 comma 1 lettera *g)* e 9 della legge n. 42/2009, sopra riportate, quali norme interposte, in relazione alla omessa preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dell'art. 117, comma 2, lettera *m)* della Costituzione, violandosi il diritto/dovere statale di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». 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, con conseguente palese violazione del menzionato art. 117, comma 2, lettera *m)* Cost., e tuttavia si pretende, in sede di legislazione delegata, di sovvertire principi fondamentali delle leggi delega. La riforma — al fine di evitare effetti distorsivi ed accentuanti della sperequazione tra territori e cittadini — va realizzata nel suo insieme. L'art. 1 della legge n. 42/2009 dispone che «La presente legge costituisce attuazione dell'art. 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i princìpi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i princìpi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese».

I.2.3. Sulla base di quanto sin qui rilevato, ogni intervento legislativo su singole parti dell'insieme — come quello oggetto del decreto delegato oggetto del presente giudizio — mette a rischio il delicato e fondamentale equilibrio delineato dall'art. 119 della Costituzione. Le disposizioni dell'art. 33 del decreto n. 147/2026 non rispettano nessuno

dei principi sanciti dall'art. 119 della Costituzione; al contrario, la fiscalizzazione «al buio» dei fondi statali ed in particolare del Fondo per il trasporto pubblico locale determinerà ulteriore sperequazione tra i territori e i cittadini. Infatti, il meccanismo previsto non fornisce alcuna garanzia per i territori con minore capacità fiscale. Tra l'altro, proprio il trasporto pubblico in Campania sconta anche un'inadeguatezza strutturale il cui superamento pure dovrebbe essere garantito in attuazione del comma quinto dell'art. 119 Cost., quale primo passo per garantire livelli adeguati di servizio omogenei sui territori. Con infrastrutture carenti, non potranno esserci servizi omogenei. Anche la legge n. 197/2023, all'art. 1 commi 791-801, ha incluso esplicitamente tra i LEP delle regioni le infrastrutture di trasporto e il TPL in particolar modo con riguardo agli investimenti in conto capitale.

Come rilevato dalla Commissione tecnica dei fabbisogni *standard*, «… la mappatura dei fondi da fiscalizzare si inserisce nel più ampio disegno di realizzazione del federalismo fiscale, …., che, per l'appunto, mira a dare compiuto adempimento al dettato costituzionale di cui all' art. 119 della Costituzione. Di tale disegno la fiscalizzazione dei trasferimenti è solo un singolo, seppur importante, tassello, che si aggiunge ad altri decisivi interventi (quali, per esempio, la determinazione dei LEP, la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*, l'istituzione del fondo perequativo, la rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF, ecc.)» (https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/ministero/commissioni/ctfs/documenti). Il decreto legislativo in oggetto realizza un frammento del complessivo disegno dell'art. 119 della Cost., obliterando tuttavia le garanzie che l'intero sistema normativo costituzionale appresta come necessarie, nella parte in cui pretende di realizzare il federalismo per tappe, disgiungendo la fiscalizzazione dagli istituti solidaristici (LEP, fondi perequativi). La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha, al contrario, valorizzato una lettura necessariamente solidaristica dell'autonomia finanziaria, qualificando (*cfr.* sentenza n. 192 del 2024) i LEP come garanzia di uniformità dei diritti sul territorio nazionale, e ha esplicitamente collegato tale garanzia alla necessità di risorse adeguate, anche mediante la necessaria istituzione di fondi perequativi.

I.2.4. L'art. 8 della legge n. 42/2009 — legge delega di attuazione dell'art. 119 Cost. — impone, come sopra rilevato, che la determinazione del *quantum* delle compartecipazioni avvenga nel rispetto di criteri di copertura delle funzioni regionali: il decreto legislativo, delegando al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri tale determinazione senza parametri sostanziali minimi — salvo quanto si rileverà *infra* — eccede la delega e si pone in contrasto con i principi fissati dalla stessa legge n. 42/2009.

I.2.5. Nella memoria del 10 luglio 2025, depositata da ANCI alla Commissione finanze del Senato della Repubblica, con riferimento alle disposizioni del decreto delegato si rileva 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». L'art. 13, comma 1, lettera *a)*, della legge delega n. 42/2009 prescrive, come sopra rilevato, l'istituzione di fondi perequativi nei bilanci regionali in favore dei comuni e delle province e 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». Detta previsione — che costituisce norma interposta — risulta chiaramente violata dall'art. 2 del decreto legislativo n. 68 del 2011, come novellato dall'art. 33 del decreto legislativo n. 147 del 2026, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost. La illegittimità ridonda chiaramente in danno della regione, la quale è chiamata a far fronte anche ai trasferimenti in favore degli enti locali attraverso la compartecipazione alla fiscalizzazione.

II. Violazione degli articoli 5, 97, 119, commi 1, 2 e 4, della Costituzione - Compressione dell'autonomia finanziaria regionale per effetto della indeterminatezza delle risorse assegnate alle regioni - Violazione dell'art. 117, commi terzo e quarto.

Le disposizioni menzionate, disponendo la soppressione al buio dei trasferimenti statali, con decorrenza sin dal 1° gennaio 2027, nella totale assenza, nel decreto delegato, della definizione di criteri di finanziamento che impatteranno notevolmente sulle funzioni regionali e senza prevedere la dovuta preventiva condivisione delle regioni, incidono sull'autonomia politica, amministrativa e finanziaria delle regioni, in 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, in relazione al grave pregiudizio derivante dall'attuazione per le criticità connesse all'assoluta indeterminatezza della norma in ordine ai meccanismi che regoleranno l'assetto finanziario tra lo Stato e le autonomie territoriali, tanto più in quanto nulla viene disposto in caso di insufficienza della quota garantita e non si prevede alcuna anticipazione delle risorse. Si è sopra anche rilevato come la Campania sia in piano di recupero del disavanzo e pertanto già attui da tempo rigide

politiche di contenimento della spesa corrente e dovrà continuare a farlo per periodi ultradecennali, con la conseguenza di sottoporre il proprio territorio a una evidente dinamica deflattiva, con significativi riflessi negativi sul PIL regionale. Da tale punto di vista, sia consentito rilevare che codesta ecc.ma Corte ha in più occasioni ritenuto che, se l'ambito materiale di incidenza delle norme gravate afferisce a materie di «competenza legislativa concorrente», ne consegue che «la violazione denunciata risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle regioni» (sentenza n. 22 del 2012, che richiama sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Anche in questo caso, la ridondanza della rappresentata lesione nella sfera di attribuzioni regionali è oggettiva ed evidente; e l'irrazionale e discriminatoria mancata previsione di strumenti perequativi — e, anzi, la realizzazione di un meccanismo proteso ad acuire le disparità tra territori — contribuisce in maniera determinante alla perpetrazione e cristallizzazione di condizioni di fatto che limitano gravemente la possibilità, per le regioni più svantaggiate (tra cui proprio la Campania), di esercitare le proprie rilevantissime prerogative costituzionali in tutte le materie assegnate alla propria competenza concorrente e residuale. La circostanza che il coordinamento della finanza pubblica sia assegnato, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, alla competenza concorrente Stato-regioni, peraltro, va considerata anche alla luce delle ampie prerogative regionali in materia di autonomia regionale, anche finanziaria, sussistendo un inscindibile «principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 137 del 2018) che, alla stregua delle violazioni qui lamentate, appare gravemente violato.

III. Violazione dell'art. 119, commi 1, 2 e 4, Cost. - Compressione dell'autonomia finanziaria regionale per effetto della allocazione delle eccedenze di gettito IRPEF in favore dello Stato. Violazione dell'art.117, commi terzo e quarto.

L'art. 119, comma 2, Cost. riconosce alle regioni risorse autonome e la titolarità di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio». La disposizione di cui all'art. 2, comma 2 del decreto legislativo n. 68 del 2011, come risultante dalla novella introdotta dal decreto legislativo n. 147 del 2026, attribuisce allo Stato le eccedenze di gettito IRPEF rispetto al Fondo di compensazione, configurando una compartecipazione unilateralmente determinata e strutturalmente asimmetrica: al di sopra della soglia-fondo, si prevede che dell'aumento del gettito IRPEF — pur riferibile al territorio regionale — benefici il bilancio statale, anziché la redistribuzione alle regioni, in contrasto con il principio, radicato nell'art. 119, comma 4, Cost., secondo cui «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono [...] di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». La norma, quindi, illegittimamente elimina la correlazione tra gettito territoriale e risorse regionali; priva le regioni dei benefici della crescita economica del proprio territorio, mentre le stesse restano gravate dall'aumento dei costi delle funzioni; non è accompagnata da un meccanismo perequativo trasparente che giustifichi il recupero (art. 119, terzo comma). Ne deriva la palese incostituzionalità delle relative disposizioni, sulla base dei vizi indicati in rubrica. Codesta Corte costituzionale ha, invero, già censurato prelievi statali di risorse regionali privi di destinazione perequativa o solidale riconoscibile, laddove non vi era «alcun indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo acquisite siano destinate ad un fondo perequativo» per i soli territori con minore capacità fiscale, né a fornire le «risorse aggiuntive» ai sensi del quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, sottolineando che "Questa Corte ha ripetutamente affermato che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenze n. 46 del 2013 e n. 284 del 2009) ed ha anche affermato che, ove le risorse acquisite siano destinate ad un apposito fondo perequativo, esse devono essere indirizzate ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.). Infatti, «mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile» (sentenza n. 176 del 2012). Conseguentemente, «gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni», e provenienti dallo Stato (sentenza n. 176 del 2012), devono avere uno «specifico ambito territoriale di localizzazione», nonché «particolari categorie svantaggiate destinatarie» (sentenza n. 254 del 2013). Nella specie, nessuna delle suddette condizioni è soddisfatta, posto che le disposizioni censurate non contengono alcun indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo acquisite siano destinate ad un fondo perequativo indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.), né che esse siano volte a fornire quelle «risorse aggiuntive», che lo Stato — dal quale, peraltro, dovrebbero provenire — destina esclusivamente a «determinate» regioni per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.: *ex plurimis*, sentenze n. 273 del 2013; n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004), con riferimento a specifici ambiti territoriali e/o a particolari categorie svantaggiate. Dal tenore delle disposizioni impugnate emerge esclusivamente che il maggiore

sacrificio imposto alle regioni per il solo fatto che hanno sostenuto maggiori spese per i consumi intermedi si risolve in una corrispondente maggiore riduzione dei trasferimenti statali, ove non addirittura nell'obbligo di restituzione di risorse già acquisite, che vengono assicurate all'entrata del bilancio dello Stato, senza alcuna indicazione circa la loro destinazione" (*cfr.* sentenza n. 79/2014). Trattasi di principi trasponibili nella presente fattispecie, in cui il trattenimento delle risorse a favore del bilancio statale non persegue finalità perequativa né aggiuntiva, in violazione dell'art. 119, commi terzo e quinto della Costituzione. La disposizione presenta, peraltro, altresì evidenti profili di irragionevolezza e contraddittorietà (con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.), laddove, da un lato, prevede la compartecipazione, in sostanza disponendo che il fondo ivi contemplato sia proprio delle regioni; dall'altro, però, come rilevato, stabilisce che l'eccedenza di gettito vada al bilancio dello Stato, del tutto immotivatamente.

Codesta Corte costituzionale ha precisato altresì che l'art. 119 Cost. «pone, sin da ora, precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie» (Corte cost., sentenza, 29 dicembre 2004, n. 423), e che non sono consentiti meccanismi che si risolvano in una «complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione delle regioni per l'adempimento dei loro compiti» (Corte cost. n. 241/2004). La sottrazione sistematica delle eccedenze di gettito alla regione integra proprio tale compressione strutturale, specie per regioni come la Campania, caratterizzate da elevato divario tra gettito erariale *pro capite* e fabbisogni di spesa. Infine, codesta Corte ha recentemente auspicato che il legislatore statale ponga in essere «un intervento organico e ponderato nella materia tributaria finalizzato a dare piena attuazione all'art. 119 Cost., in modo da attribuire alle regioni una effettiva autonomia finanziaria» (sent. n. 206/2023). La disposizione impugnata, anche nella parte in cui condiziona l'effettività della compartecipazione a un atto di rango secondario e riserva le eccedenze allo Stato, va in senso contrario a tale indirizzo. Con sentenza n. 273/2013, codesta Corte ha altresì affermato che "nella sottolineata perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009, che non può non tradursi in incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011). Come questa Corte ha già avuto modo di precisare in relazione a norme censurate analoghe a quelle in esame, siffatti interventi si configurano, appunto, come «portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale» (sentenza n. 121 del 2010), che ben possono tutt'oggi essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle regioni nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011)". Le disposizioni impugnate realizzano un assetto gravemente difforme alle indicate coordinate.

IV. Violazione dell'art. 119, comma 2, Cost. e dell'art. 117, comma 3, Cost. in materia di «Coordinamento del sistema tributario» - Illegittimità della riserva alla fonte secondaria della determinazione dell'aliquota di compartecipazione – Violazione dell'art. 3 Costituzione.

L'art. 33, comma 1, del decreto legislativo impugnato rimette la fissazione dell'aliquota di compartecipazione IRPEF a un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri», da adottarsi entro il 31 dicembre 2026. In tal modo la norma primaria delega la quantificazione dell'autonomia finanziaria regionale a una fonte regolamentare dell'esecutivo, con il solo vincolo procedimentale dell'intesa in Conferenza unificata e senza peraltro neppure prescrivere una relazione tecnica sul punto.

Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario costituisce, come noto, materia di legislazione concorrente *ex* art. 117, comma 3, Cost.: la fissazione dei «principi fondamentali» è dunque riservata alla legge statale e non può essere delegata a fonti secondarie. Codesta Corte ha ribadito che lo Stato, «nell'esercizio della propria competenza legislativa nella determinazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario», deve fissare con propria legge «non solo i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee del sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva» di Stato, regioni ed enti locali (sentenza n. 102/2008). Rimettere al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione dell'aliquota — senza che la legge primaria fissi un contenuto minimo vincolante — svuota la riserva di legge in *subiecta materia* e lascia il livello delle risorse regionali nella disponibilità dell'esecutivo.

La fissazione della menzionata aliquota di compartecipazione a mezzo del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi entro il 31 dicembre 2026, con intesa in Conferenza unificata ma senza una garanzia costituzionalmente ancorata di adeguatezza del livello complessivo delle risorse, presenta peraltro ulteriori profili di illegittimità laddove non viene fornita alcuna specifica indicazione dalla norma in ordine ai criteri di assegnazione del medesimo Fondo alle singole regioni, né — irragionevolmente, e pertanto in violazione dell'art. 3 della Costituzione — viene prescritta una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario (che invece viene prevista nel novellato art. 15).

La misura dell'aliquota di compartecipazione e i criteri di assegnazione annuale delle risorse, oltre ad ogni altro aspetto di operatività dei meccanismi perequativi sono, pertanto, rimessi ad un atto dell'esecutivo privo di forza di legge, ancorché si tratti di definire aspetti non già meramente tecnici e applicativi, bensì suscettibili di incidere su elementi essenziali del sistema di finanziamento regionale. Ne deriva che l'autonomia di entrata delle regioni, costituzionalmente garantita, rimane subordinata a decisioni assunte unilateralmente dallo Stato e non sufficientemente predeterminate dalla fonte primaria, in danno delle regioni a statuto ordinario, in un quadro normativo caratterizzato dalla perdurante assenza dei LEP e delle relative fonti finanziamento, nonché di meccanismi perequativi. Ne consegue, palese, la illegittimità.

V. Violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., degli articoli 5, 114, 118, 120 della Costituzione e del principio di leale collaborazione: illegittima attribuzione in via esclusiva alle amministrazioni statali del coordinamento e monitoraggio dei LEP negli ambiti fiscalizzati

L'art. 33, comma 4, del decreto legislativo n. 147 del 2026 attribuisce «alle amministrazioni statali il coordinamento e il monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni» negli ambiti in cui i trasferimenti sono soppressi e sostituiti da compartecipazione IRPEF, facendo salvo solo il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. Tale scelta normativa — accompagnata dall'espressa riserva del potere sostitutivo statale — è suscettibile di ridurre la regione a soggetto meramente attuativo in settori (tra cui il trasporto pubblico locale e il diritto allo studio) che rientrano nelle materie di legislazione concorrente *ex* art. 117, comma 3, Cost., laddove la determinazione dei principi fondamentali spetta allo Stato ma la potestà legislativa di dettaglio spetta alla regione.

Codesta Corte ha chiarito che il ricorso «a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle regioni» (sent. n. 423/2004); tale principio si estende al meccanismo per il quale la soppressione dei trasferimenti sia accompagnata dalla riserva statale di coordinamento, che configura un'ingerenza non dissimile da quella dei fondi vincolati dichiarati incostituzionali dalla giurisprudenza di codesta Corte (sent. n. 423/2004, n. 370/2003, n. 16/2004).

VI. Violazione degli articoli 2, 3, 81, 117, terzo, quarto e quinto comma, 118 della Costituzione, ancora dell'art. 9, legge n. 42/2009 e dell'art. 2, legge n. 111/2023, quali norme interposte, in relazione all'art. 119 della Costituzione.

Le norme che si censurano — e in particolare quelle relative al regime transitorio, destinato ad entrare in vigore già nell'anno 2027 e fino al primo triennio di attuazione — 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.

L'inadeguata copertura erariale, sopra denunciata — ed attestata sia dalla nota del Vice Presidente della Regione Campania, Presidente della Commissione competente della Conferenza delle regioni, sia dalle relazioni, parimenti in atti, delle Direzioni generali regionali competenti — compromette gravemente il raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale che si trova a far fronte ad una minore disponibilità nella misura di oltre duecentodieci milioni l'anno per il solo settore dei trasporti. Ne deriva una grave violazione dell'art. 81, ultimo comma, della Costituzione, che peraltro si riverbera nella lesione dell'art. 117, nonché dell'art. 118 Cost., in quanto ne risulta compromesso il regolare esercizio delle funzioni della regione. La scrivente difesa non ignora che codesta Corte costituzionale ha precisato che le regioni ricorrenti che censurino le modalità con cui il legislatore statale abbia stabilito una riduzione di risorse, asseritamente tale da impedire o rendere difficile l'esercizio delle funzioni, devono assolvere 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 n. 239 ed n. 89 del 2015; sentenza n. 241 del 2012). All'uopo, confida di aver adeguatamente assolto tale onere, sulla base delle attestazioni tecniche e finanziarie delle Direzioni generali competenti, da cui si evince che la nuova disciplina impatta negativamente, già a decorrere dal 2027, sulle competenze e sul bilancio della regione, senza che gli enti e le aziende abbiano potuto procedere preventivamente alle conseguenti riprogrammazioni o riduzione dei servizi, peraltro fissando un termine per l'elaborazione della disciplina del monitoraggio (che si prevede debba essere approvata entro il 2028) sproporzionato rispetto alla immediata entrata in vigore delle nuove disposizioni.

VII. Violazione sotto altro profilo degli articoli 2, 3, 5, 81,117, secondo comma, lettera m) *e 119 della Costituzione*

L'art. 119 Cost. prevede i due principi di autonomia finanziaria e territorialità delle entrate, da un lato, e solidarietà/perequazione, dall'altro, come strettamente collegati, prevedendo espressamente un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. L'art. 33 del decreto legislativo n. 147/2026, come sopra rilevato, accentua la territorializzazione delle entrate e tuttavia rinvia nel tempo la piena entrata a regime della perequazione: la mancata interazione, ed anzi la frattura temporale e funzionale fra i due meccanismi determina forti criticità sul piano della coerenza costituzionale delle nuove disposizioni. Come riferito, si prevede, infatti, che dal 2027 siano fiscalizzati trasferimenti statali per oltre 5,8 miliardi l'anno, tra cui circa 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. La perequazione pienamente operativa viene invece differita: il novellato 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 ove questi siano stati predisposti) e nei quattro successivi si converge gradualmente verso costi *standard* o capacità fiscali. La spesa storica rischia quindi concretamente di essere cristallizzata come criterio distributivo: un periodo così lungo nel tempo produce o consolida differenziali territoriali con conseguente irreparabile violazione degli articoli 2, 3, 5 e 119 Cost., oltre che dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, quando siano coinvolte prestazioni riconducibili ai LEP. Nell'immediato, inoltre, non si prevede un meccanismo di salvaguardia per l'ipotesi di scostamenti tra l'ammontare dei trasferimenti statali soppressi e le entrate derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'IRPEF: come sopra rilevato, la norma stabilisce perentoriamente che le risorse eccedenti verranno acquisite al bilancio dello Stato (art. 2, comma 3, terzo periodo, decreto legislativo n. 68/2011 novellato), mentre nulla si dispone in relazione all'ipotesi in cui il gettito fiscale correlato alla compartecipazione risulti inferiore rispetto ai trasferimenti statali soppressi, con il concreto rischio che eventuali scostamenti al ribasso siano a carico dei bilanci regionali, con conseguente violazione anche degli articoli 2, art. 3, nella misura in cui non sarà possibile alle regioni assicurare ai cittadini servizi adeguati. Soltanto dal 2028 si prevede un incremento del fondo, peraltro in misura fissa e senza indicare alcun elemento in merito ai criteri di quantificazione e finalità dell'incremento di 50 milioni di euro, in violazione, sotto ulteriori e concorrenti profili, dell'art. 3 per irragionevolezza manifesta e dell'art. 81 Cost. Ciò posto, emerge con nitore, in primo luogo, come tali disposizioni producano una serie di rilevanti effetti sulle collettività amministrate, ponendo le condizioni per un ulteriore (e, per certi versi, irrimediabile) ampliamento delle disuguaglianze tra cittadini, a seguito dell'incremento della sperequazione infrastrutturale e dei conseguenti effetti sui livelli di PIL delle singole regioni, svantaggiando, in aperto contrasto con i parametri costituzionali, i territori che dispongono di minore capacità contributiva. Il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione – che «è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengano imputate» (Corte costituzionale, sentenza n. 25 del 1966) – presenta una duplice declinazione, formale e sostanziale, ed impone la necessità di prevedere misure legislative volte al riequilibrio delle singole posizioni sostanziali, in funzione compensativa o correttiva delle diseguaglianze originarie. Ciò posto, deve osservarsi che le disposizioni in rubrica, in palese violazione delle istanze solidaristiche ed egalitarie espresse dalla richiamata norma costituzionale, contribuiscono ad aggravare le diseguaglianze già presenti. Al riguardo, va osservato che «la legittimità di una disposizione legislativa, rispetto al parametro dell'art. 97 della Costituzione, deve essere valutata tenendo conto dei suoi effetti sul buon andamento della pubblica amministrazione complessivamente intesa, non già di singole sue componenti, isolatamente considerate» (Corte costituzionale, sentenza n. 183 del 2008). Le disposizioni menzionate sono in aperto contrasto con i principi di uguaglianza, di buon andamento, di ragionevolezza e di solidarietà di cui agli articoli 3, 97 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, e siffatta violazione dei parametri costituzionali indicati presenta chiari riverberi nella sfera di attribuzione regionale costituzionalmente garantita, sia per la patente menomazione delle prerogative regionali riconosciute dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione che per la grave violazione della sfera di autonomia regionale riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione. Si tratta di disposizioni che, nella sostanza, sono destinate ad allargare ulteriormente le disuguaglianze che oggi si registrano, quantomeno sotto l'aspetto dello sviluppo economico ed infrastrutturale dei territori. Ne deriva l'illegittimità costituzionale della gravata disposizione per patente violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione – che sanciscono i fondamentali principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento – tenuto conto che «Il principio di ragionevolezza è dunque leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come «contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata» (sentenza n. 416 del 2000)" (Corte costituzionale, sentenza n. 86 del 2017). La lesione dell'art. 97 della Costituzione, in relazione anche all'art. 3 della Costituzione, è inoltre evidente, tenuto altresì conto che lo stesso "si prefigge – nella direttiva costituzionale per la regolamentazione delle pubbliche attività, obiettivate a conseguire buon andamento ed imparzialità – la predisposizione di strutture e di moduli d'organizzazione, volti ad assicurare, appunto, ed attraverso questa, un'ottimale funzionalità" (Corte costituzionale, sentenza n. 234 del 1985), mentre, al converso, come ampiamente rappresentato, le impugnate disposizioni sono foriere di evidenti distorsioni. In definitiva, e ciò rileva anche ai fini della ridondanza delle lamentate lesioni di parametri non competenziali nella sfera di attribuzioni regionali, le norme in esame realizzano un assetto diametralmente opposto a quello delineato dall'art. 119, quinto comma, della Costituzione, con cui si presenta in aperto contrasto.

VIII. Violazione sotto altro profilo degli articoli 2, 3, 5, 81, 117, secondo, comma, lettera m)*, terzo e quarto comma, e 119 e 120 della Costituzione*

Le disposizioni di cui all'art. 33 demandano, infine, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la soppressione, a decorrere dall'anno 2028, di 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 (art. 7 decreto legislativo n. 68/2011 novellato), con palese illegittima attribuzione delle relative competenze all'esecutivo e senza adeguate garanzie co-decisorie in capo alle regioni, in violazione, tra l'altro, degli articoli 5, 120 e 117, commi terzo e quarto Cost. Analogamente, con riferimento ai fondi perequativi di cui al novellato art. 15 del decreto legislativo n. 68/2011, non si prevede nessuna indicazione in riferimento alla determinazione delle risorse e ai meccanismi di riparto delle risorse di cui al comma 5 (perequazione integrale funzioni LEP, sulla base dei costi *standard*) e di cui al 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 e l'intesa sul decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non viene configurata quale intesa forte, in violazione degli articoli 119, nonché 117, commi terzo e quarto e dell'art. 120 Cost. L'intesa rappresenta, come codesta Corte insegna, lo strumento di realizzazione del principio di leale cooperazione che — per giurisprudenza ormai consolidata — si impone in tutti i casi in cui vi sia connessione, intersezione o reciproca incisione tra attribuzioni costituzionali spettanti a soggetti diversi. E l'intesa consiste in una «paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto», senza che questa possa in alcun modo essere declassata a «mera attività consultiva non vincolante» (sentenze n. 27/2004; n. 339/2005, n. 121/2010). Sul tema codesta Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire, altresì, che "nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004). La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una drastica previsione. della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze. (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005)". Ed invero, proprio nella recente sentenza n. 195 del 2024, anche sopra richiamata, codesta Corte ha espressamente evidenziato la necessità di incanalare l'esercizio della competenza legislativa statale nel rispetto dei principi di leale collaborazione, di buon andamento ed efficienza, dell'uguaglianza sostanziale, dell'autonomia finanziaria delle regioni, ribadendo la necessità, da parte dello Stato che è «custode della finanza pubblica allargata» (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2017), anche in relazione alla corretta applicazione dei vincoli euro unitari dei quali è responsabile, di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto. La pronuncia rileva anche che tale valutazione è doverosa in quanto "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". Con la medesima pronuncia codesta Corte ha espressamente sollecitato "il legislatore a non trascurare il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate e presenti, a tale fine, 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) ha previsto la istituzione nell'ambito della Conferenza unificata, per concorrere, soprattutto con funzioni istruttorie, «alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto» (comma 1, lettera *a)*, e anche per mettere «a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti» (comma 1, lettera *f)*.", rilevando altresì che "Tale Conferenza, istituita dall'art. 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario), che la definisce «quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato» è stata strutturata, del resto, sul modello del Consiglio di pianificazione finanziaria tedesco (Finanzplanungsrat), che assume, in quell'ordinamento, una fondamentale importanza al fine della corretta e trasparente gestione delle relazioni finanziarie tra Federazione e Länder". Anche a fronte di tale monito, il legislatore statale ha omesso del tutto di imporre il doveroso approfondimento istruttorio, con la conseguenza che la misura di contribuzione introdotta risulta, nel contenuto, del tutto arbitraria e irragionevole e illegittima alla stregua di tutti i parametri sopra citati. E tale illegittimità riguarda non soltanto le disposizioni concernenti l'anno 2027, bensì anche le previsioni destinate ad operare dal 2028 in poi, secondo il cronoprogramma delineato dall'art. , comma 8-*bis*, decreto legislativo n. 68/2011, nel testo novellato dall'art. 33.

Istanza di sospensione delle disposizioni impugnate.

Dalla relazione della Direzione generale per la mobilità della Regione Campania che si versa in atti risulta che, come peraltro segnalato dalla Commissione IMGT della Conferenza delle regioni, le nuove disposizioni sono entrate in vigore nel corso dell'anno, con le regioni già impegnate nella predisposizione dei propri strumenti di programmazione finanziaria e contrattuale, mentre la definizione delle aliquote, dei criteri di riparto e delle modalità applicative del nuovo sistema è rinviata a provvedimenti successivi ed è allo stato totalmente oscura. Ne deriva, oltre alla illegittimità delle disposizioni impugnate, sulla scorta di quanto sopra dedotto, la grave lesività delle stesse sul piano della continuità, regolarità ed adeguatezza del servizio, in danno dei cittadini campani. La Conferenza delle regioni ha in proposito segnalato il concreto rischio che, a decorrere dal 2027, per effetto delle disposizioni dell'art. 2 del decreto legislativo n. 68/2011 novellato, siano pregiudicati:

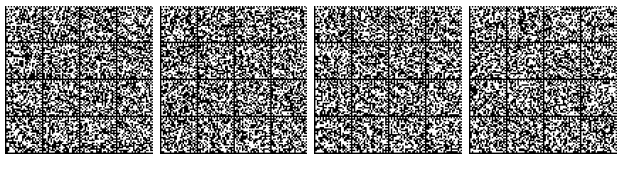
il mantenimento degli attuali livelli di servizio;

la continuità dell'esercizio;

la regolarità dei servizi pubblici;

la qualità delle prestazioni offerte ai cittadini.

Per la Regione Campania, la competente Direzione generale attesta che tale rischio assume particolare rilevanza in considerazione dell'elevata domanda di mobilità collettiva; della presenza di una vasta area metropolitana ad alta densità abitativa; della necessità di garantire collegamenti ferroviari, automobilistici e marittimi essenziali; della funzione di coesione sociale e territoriale assolta dal trasporto pubblico locale. Pur nell'incertezza di quantificazione delle risorse effettivamente attribuibili alle regioni, l'applicazione delle nuove norme, in mancanza di criteri che diano garanzia di importi minimi, nonché di adeguati meccanismi di aggiornamento automatico delle risorse e di meccanismi perequativi, relativamente al settore del trasporto pubblico locale, caratterizzato da una dinamica della spesa strutturalmente crescente e dall'esigenza di garantire l'equilibrio economico-finanziario di contratti di servizio pluriennali, determinerà senza dubbio una drastica riduzione della capacità finanziaria effettiva destinata al settore, sia nell'immediato che all'atto (nel 2028) dell'applicazione della dotazione integrativa di 50 milioni, manifestamente inadeguata a garantire efficaci meccanismi di compensazione e perequazione. Con riferimento alla Regione Campania, è attestato dunque il concreto rischio, per effetto della riforma, in assenza dei dovuti finanziamenti da parte dello Stato, della sostenibilità del servizio stesso già nel 2027: la DG Mobilità ha segnalato che la Conferenza delle regioni ha espresso avviso che, già a decorrere dal 2027, potranno essere pregiudicati il mantenimento degli attuali livelli di servizio; la continuità dell'esercizio; la regolarità dei servizi pubblici; la qualità delle prestazioni offerte ai cittadini, e che per la Regione Campania tale rischio assume particolare rilevanza, per quanto sopra detto. Alle dedotte circostanze si aggiunge che — come sopra rilevato — il contributo alla finanza pubblica della Regione Campania, per effetto delle vigenti disposizioni in materia, passerà dagli attuali euro 117.667.400,00 (anno 2026) ad euro 142.803.100,00 nel 2029 (come da tabella 1 sopra riportata) e che la regione ha già attivato la leva fiscale per l'esercizio delle funzioni proprie e per la realizzazione dei servizi ai propri cittadini e non ha spazi ulteriori che consentano di fronteggiare ulteriori fabbisogni non coperti dal nuovo meccanismo di fiscalizzazione dei trasferimenti, e in particolare il taglio di risorse derivante dalle nuove disposizioni, stimato in oltre 210 milioni per il 2027. Peraltro codesta Corte costituzionale 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 che tali costi, in assenza della necessaria copertura da parte dello Stato determinata a seguito di una corretta istruttoria, possano essere non adeguatamente sostenuti è concreto: anche il Vice Presidente della regione ha segnalato che «la quantificazione delle risorse trasferite da garantire alle regioni, ivi prevista, è di molto inferiore a quella dovuta, non considerando né l'incremento strutturale previsto dalla legge di bilancio 2022 a decorrere dal 2026, né le risorse destinate al rinnovo CCNL di categoria, pari a 220 milioni di euro dal 2027. Tale rilevante mutamento del quadro normativo, perdipiù, è intervenuto ormai nella seconda metà dell'anno, con seri rischi per la tenuta dei contratti in essere e, di conseguenza, per la continuità, regolarità e adeguatezza dei servizi di trasporto in molte regioni, soprattutto nelle aree più deboli del Paese». La pressoché certa compromissione dell'efficacia del servizio di trasporto in favore dei cittadini — in uno alla fondatezza dei motivi di ricorso innanzi articolati — induce la ricorrente Regione Campania a formulare, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/1953, in considerazione del pericolo di gravissimo ed irreparabile nocumento alle competenze e alle funzioni della regione, all'ordinamento della Repubblica e ai diritti dei cittadini in materia di servizi pubblici essenziali, istanza di sospensione cautelare delle disposizioni impugnate, le quali incidono negativamente sulla capacità della Regione Campania di assicurare i diritti civili e sociali sul proprio territorio, impedendo la garanzia dei servizi e delle prestazioni ai propri cittadini.



P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, previa sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147 («Modifiche al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 in materia di fiscalizzazione e perequazione regionale»), per violazione degli articoli 2, 3, 5, 76, 81, 97, 114, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, 119 e 120 della Costituzione e delle disposizioni della legge n. 42/2009 (articoli 1, 2, 7, 8, 9 e 13) e della legge n. 111/2023 (articoli 1, 2, 13) che costituiscono norme interposte.

Napoli-Roma, 12 ottobre 2026

Gli Avvocati: CONSOLAZIO - CONSOLI - BOVE

26C00216

N. **24**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 ottobre 2026
(della Regione Emilia-Romagna)

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 – 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, e, in particolare, nelle parti in cui modifica gli artt. 2, commi 1, 2, 3, 4 e 6, e 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

Ricorso della Regione Emilia-Romagna (cod. fisc. 80062590379), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* Michele de Pascale, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale del 5 ottobre 2026, n. 1676 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale in calce al presente atto, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E; pec giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it - telefax per le comunicazioni 049-8776503) del Foro di Padova e dall'avv. Andrea Manzi (cod. fisc. MNZNDR64T26I804V; pec andreamanzi@ordineavvocatiroma.org) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Alberico II, n. 33;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dalla Avvocatura distrettuale dello Stato;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, nei termini e sotto i profili illustrati nel presente atto:

dell'art. 33, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, nelle parti in cui, mediante il nuovo art. 2, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, introduce la compartecipazione regionale al gettito dell'IRPEF sostitutiva dei trasferimenti statali soppressi;

delle ulteriori disposizioni dello stesso art. 33, che fanno riferimento alla predetta compartecipazione, ivi compresi il nuovo art. 15, commi 1, 4 e 8-*bis*, del decreto legislativo n. 68 del 2011;

dello stesso art. 33, comma 1, lettera *a)* nella parte in cui, mediante il nuovo art. 2, comma 4, secondo e terzo periodo, del medesimo del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, disciplina il concorso regionale all'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane e il possibile ricorso al potere sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione;

Per violazione degli articoli 3, primo comma, 5, 76, 114, secondo comma, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, 119, commi primo, secondo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, della Costituzione;

In relazione altresì alla legge 5 maggio 2009, n. 42, al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, nel testo previgente, e alla legge 9 agosto 2023, n. 111.

FATTO

Parte integrante, ed anzi essenziale, dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, era quanto disposto dall'art. 2, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo n. 68 del 2011, che prometteva la rideterminazione dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche delle regioni a statuto ordinario, nei seguenti termini:

«A decorrere dall'anno 2013, con riferimento all'anno di imposta precedente, l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) è rideterminata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata «Conferenza Stato-regioni;, e previo parere delle Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario, in modo tale da garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, ai trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'art. 7 ed alle entrate derivanti dalla compartecipazione soppressa ai sensi dell'art. 8, comma 4».

In conseguenza, con lo stesso decreto sarebbero state «ridotte, per le regioni a statuto ordinario ... le aliquote dell'IRPEF di competenza statale, mantenendo inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente» (terzo periodo).

Aliquote regionali e statali avrebbero avuto, ovviamente, la stessa dinamica, in quanto parti parallele dello stesso tributo, incidenti sulla medesima base imponibile.

Quanto disposto dall'art. 2, comma 1, si rifletteva armonicamente sull'art. 15 dello stesso decreto, il quale elencava tra le «fonti di finanziamento delle spese delle regioni» le «quote dell'addizionale regionale all'IRPEF, come rideterminata secondo le modalità dell'art. 2, comma 1» (commi 1 e 4, rispettivamente lettera *b)* e *c)*.

Si trattava, dunque, di una addizionale, con i suoi caratteristici pregi in funzione di autonomia: carattere di tributo proprio derivato, istituito e regolato dalla legge statale, ma con spazio di manovra regionale; piena trasparenza, poiché il contribuente vede una maggiorazione distinta in dichiarazione, e la regione risponde politicamente della scelta.

La promessa di compiuta attuazione del federalismo fiscale fu ripetuta dal legislatore altre otto volte, portando la data di avvio della rideterminazione dell'addizionale IRPEF rispettivamente al 2013, al 2017 e poi di seguito al 2018, 2019, 2020 e 2021, saltando poi al 2023 e quindi al 2027.

Tuttavia, tale promessa, sancita nove volte, viene ora smentita e contraddetta, dal momento che nel decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, oggetto della presente impugnazione, dell'originario art. 2 del decreto legislativo n. 68 del 2011, che da quindici anni formava uno degli architravi destinati a reggere il federalismo fiscale, non è rimasto più nulla.

Infatti, l'art. 33 del nuovo decreto legislativo, emanato sulla base della legge di delega 9 agosto 2023, n. 111, e in particolare del suo art. 13, ha integralmente sostituito la disciplina precedentemente dettata, mantenendo, dell'articolo originario, solo il numero.

Così, l'art. 2 del decreto legislativo n. 68 del 2011, non prevede più la rideterminazione dell'addizionale ma, come dice il nuovo titolo, la Attribuzione alle regioni a statuto ordinario di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), cioè una mera compartecipazione: peraltro una compartecipazione molto speciale, dal momento che, nella fase detta transitoria e anche in quella «a regime», non è disciplinata come una reale compartecipazione.

In particolare, nei suoi primi tre commi e nel comma 6, l'art. 2 dispone ora:

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 sanità 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.

[...]

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.

Correlativamente, nel nuovo testo dell'art. 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011, come introdotto dall'art. 33, lett. *e)*, non si trova più il riferimento alla rideterminazione dell'addizionale IRPEF, bensì il riferimento alla «compartecipazione al gettito dell'IRPEF di cui all'art. 2» (comma 1, lettera c e, con equivalente formulazione, comma 4, lettera *c)*.

Allo stesso art. 15 viene inoltre aggiunto un ulteriore comma 8-*bis*, dal seguente tenore: «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».

Come si illustrerà nella parte in diritto, a seguito di tali modifiche apportate al decreto legislativo n. 68 del 2011, la rideterminazione dell'addizionale IRPEF è divenuta, operativamente e per un periodo definito «transitorio», un fondo statale di trasferimento, che tale rimane anche nel futuribile sistema a regime, perché la «compartecipazione», nonostante il *nomen*, appare rimanere sottoposta alle regole di cui al novellato art. 2 dello stesso decreto legislativo, salva la destinazione finale nei fondi perequativi.

Il decreto legislativo n. 147 del 2026 ha formalmente seguito i percorsi procedurali previsti dall'art. 1, comma 2, della legge di delega n. 111 del 2023. Peraltro, nella seduta della Conferenza unificata del 28 luglio 2026 esso non ha ottenuto la prevista intesa sullo schema di decreto legislativo.

Il giorno stesso della mancata intesa la Conferenza delle regioni e delle province autonome ha formulato unanimemente, quale contributo collaborativo, una «Posizione sullo schema di decreto legislativo recante 'Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale'» (doc. 2).

Da essa risulta, tra l'altro, che «dopo un 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» (pag. 1), e che tale metodo frettolosissimo ha dovuto essere adottato in quanto «l'attuazione al decreto legislativo n. 68/2011 era *Milestone* del PNRR, il cui risultato era legato all'erogazione della rata di risorse del primo trimestre 2026, che non potevamo perdere soprattutto se in relazione alla mancata riforma correlata» (pag. 2): sicché la Conferenza unificata si è trovata a dare il parere su un testo formalizzato il giorno precedente.

Nel merito, dopo aver sottolineato che il decreto legislativo n. 68 del 2011 aveva «previsto un'ampia riforma del sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario (RSO), la cui parte fondamentale è costituita dalla fiscalizzazione dei trasferimenti statali, dalla definizione dei fabbisogni *standard* e dall'applicazione di meccanismi perequativi espliciti, differenti per le risorse destinate a funzioni essenziali (LEP) e per quelle destinate a funzioni non essenziali (NOLEP)», e che «l'applicazione di tali norme è stata prorogata più volte rispetto all'originaria decorrenza, fissata al 2013», il documento della Conferenza delle regioni sottolinea in particolare, in relazione all'autonomia finanziaria, i seguenti criteri fondamentali:

«L'attuazione del decreto legislativo n. 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 n. 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 (*cfr*: 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 n. 192/2024» (pag. 2).

Su tale base, premesso poi che «la Riforma fiscale va applicata con soluzioni legislative rispettose dell'art. 119 Costituzione», il documento regionale rilevava alcuni «aspetti di importanti preoccupazioni», in particolare nella circostanza che venisse prevista «una compartecipazione all'IRPEF dal 2027 anziché un'addizionale» e che le eventuali somme eccedenti rispetto ai fondi soppressi restassero «acquisite al bilancio dello Stato tranne 50 milioni di euro a decorrere dal 2028»; e dunque valutava i meccanismi di compartecipazione quali «trasferimenti 'mascherati'», privi di «manovrabilità o flessibilità fiscale potenziale sui tributi regionali», concludendo che «non si realizzava l'autonomia finanziaria soprattutto sul versante dell'entrata» (pagg. 2/3).

La presente impugnazione riguarda dunque, in primo luogo, il nucleo problematico già così individuato, e coinvolge necessariamente, oltre ai commi 1, 2, 3 e 6 del nuovo art. 2 del decreto legislativo n. 68 del 2011, tutte le disposizioni correlate alla rimozione della previsione dell'addizionale IRPEF e all'istituzione del nuovo meccanismo di «compartecipazione» nelle sue diverse fasi, ivi compresa l'abrogazione dei previgenti fondi settoriali, sia quanto alla fase c.d. transitoria, sia quanto alla futuribile fase a regime, e si riflette, comprendendole, sulle disposizioni, contenute nel nuovo art. 15, che richiamano i meccanismi di cui all'art. 2.

Accanto al nucleo fondamentale sopra descritto, con il presente ricorso la ricorrente regione contesta altresì l'art. 33, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo n. 147 del 2026 anche nella parte in cui, sostituendo l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, introduce il comma 4.

Tale diposizione stabilisce, al primo periodo, che «[n]egli 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».

Il secondo periodo e il terzo periodo dispongono come segue:

«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».

Oggetto di impugnazione sono il secondo e il terzo periodo riportati sopra, perché pongono a carico delle regioni il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali e perché configurano un potere sostitutivo nei confronti delle regioni e degli enti locali con presupposti diversi da quelli previsti dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

La Regione Emilia-Romagna con il presente atto impugna le disposizioni sopra descritte per le seguenti ragioni di diritto, che meglio ne specificano e ne illustrano i distinti oggetti e profili.

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, lettera a)*, nella parte in cui, con il nuovo art. 2, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, nel sopprimere i trasferimenti statali indicati al comma 2, sostituisce al meccanismo di rideterminazione dell'addizionale IRPEF precedentemente previsto dall'art. 2, comma 1, dello stesso decreto legislativo, una «compartecipazione» al gettito dell'IRPEF che costituisce in realtà un nuovo fondo centralizzato di trasferimento, in nessun modo riconducibile al concetto di autonomia di entrata. Violazione degli articoli 3, primo comma, 5, 114, primo comma, 119, commi primo, secondo, terzo e quarto, Cost. Ridondanza sulla autonomia finanziaria della regione e sull'esercizio delle competenze regionali di cui agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione.*

I.1. Complessiva illegittimità delle disposizioni.

È veramente paradossale che la normativa che forma oggetto del presente ricorso sia posta all'inizio del Titolo IV del decreto legislativo n. 147 del 2026, che reca la denominazione di Attuazione del federalismo fiscale. Risulta evidente, infatti, che con essa una rilevantissima porzione di ciò che può considerarsene attuazione non viene affatto implementata, ma risulta negata al presente e sminuita in prospettiva futura.

Infatti, nei commi 1, 2, 3 e 6 dell'art. 33 del nuovo decreto, come riportati nella descrizione in Fatto, della addizionale regionale all'aliquota IRPEF non vi è più traccia alcuna, mentre al suo posto compare ora, nella nuova intitolazione e nel testo dell'art. 2 del decreto legislativo n. 68 del 2011, una «compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)».

Ad una lettura superficiale la differenza potrebbe apparire minima, ma così non sarebbe neppure se l'addizionale fosse da subito sostituita da una vera compartecipazione: l'addizionale, infatti, è normalmente manovrabile dalla singola regione tra un massimo ed un minimo, mentre la compartecipazione è fissata dalla legge o da un atto statale per l'intero blocco delle regioni.

Senonché, nemmeno di reale compartecipazione, da intendersi nei termini stabiliti dall'art. 7, comma 1, lettera *d)* della legge n. 42 del 2009, si tratta qui, nonostante la denominazione ad essa impressa dal legislatore statale.

In luogo di un vero e proprio tributo, riscosso regione per regione sulla base dei rispettivi contribuenti, vi è nell'immediato null'altro che un fondo statale, parametrato sulla «compartecipazione» all'IRPEF generale, che confluisce non nel bilancio delle regioni ma «nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze» (art. 3, comma 3), per essere ripartito centralmente secondo «criteri di assegnazione annuale delle quote» pure centralmente decisi.

Per giunta, tale fondo è delimitato nel suo ammontare, dal momento 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» — cioè parametrate all'importo fisso dei fondi settoriali soppressi, con l'aggiunta di 50 milioni — «restano acquisite al bilancio dello Stato». Della naturale «dinamicità del gettito dell'IRPEF», tuttavia, il legislatore è perfettamente consapevole, tanto che in forza di essa — così esso dispone — «potrà» procedersi, forse («nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica»), alla «revisione delle aliquote di compartecipazione di cui al comma 1». Si tratta, dunque, di meno di una promessa, tanto la possibilità è remota e condizionata.

In definitiva, in luogo di precedenti fondi di trasferimento, abbiamo un nuovo fondo di trasferimento, il cui importo deriva dai precedenti, senza neppure trovare una giustificazione nelle supposte esigenze specifiche del settore di attribuzione.

I.2. Evidenziazione dei singoli profili di illegittimità costituzionale.

I.2.1. Violazione del principio di certezza del diritto, di chiarezza e veridicità normativa (art. 3, primo comma, Cost.).

Risultano in primo luogo violati i principi di certezza del diritto, di chiarezza e veridicità normativa, riconducibili all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Infatti, il riferimento alla «compartecipazione» all'IRPEF diviene del tutto irrilevante, anzi fuorviante: esso non indica più una quota territoriale di tributo che le regioni percepiscono e di cui esse «dispongono», come sancisce l'art. 119, secondo comma, ultimo periodo, Cost., ma è soltanto una indicazione contabile della fiscalità statale, unicamente volta ad indicare, nella formazione del bilancio, da quale specifica fonte tributaria è generato quel particolare fondo destinato alle regioni a statuto ordinario.

La denominazione di «compartecipazione» utilizzata non è altro che una modalità suggestiva rivolta a ricondurre il nuovo fondo statale al contesto terminologico del «federalismo fiscale», al tempo stesso introducendo un nuovo meccanismo di gestione centralizzata della finanza regionale: una mera facciata dietro la quale continua ad agire il controllo statale delle risorse regionali.

L'utilizzo, in un importante testo legislativo, di formule non corrispondenti alla sostanza della cosa è già di per sé un vizio di costituzionalità della disposizione, per contrasto con gli imperativi, evocati sopra, di certezza del diritto e di chiarezza e di veridicità normativa, radicati nell'art. 3, primo comma, Cost. e ricavabili anche dal principio dello Stato di diritto.

Tale vizio si riflette poi sulla autonomia generale dell'ente (art. 114, secondo comma, Cost.), e in particolare sulla sua autonomia finanziaria (art. 119, primo comma, Cost.), perché occulta la responsabilità finale delle decisioni di bilancio relative all'esercizio delle stesse funzioni coinvolte, che nel presente caso sono in particolare il trasporto pubblico locale e l'assistenza scolastica (art. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.), con sacrificio,

alla fine, anche dello stesso principio democratico e del circuito rappresentativo, che presuppongono la possibilità, per gli elettori chiamati al giudizio sui rappresentanti con il voto, di distinguere le responsabilità delle decisioni pubbliche di bilancio (*cfr.* la sentenza n. 18 del 2019, punto 5.3).

I.2.2. Violazione del principio di territorialità dell'imposta (art. 119, primo e secondo comma, Cost.).

Risulta violato altresì il principio di territorialità dell'imposta, intrinseco al concetto stesso di autonomia di entrata, di cui all'art. 119, primo comma, Cost., ribadito, con riferimento proprio alle «compartecipazioni», dal secondo comma, secondo periodo, a mente del quale gli enti territoriali «[d]ispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», e ricavabile dall'intero sistema dell'art. 119 Cost., come è insito nel riferimento alla grandezza della «capacità fiscale per abitante» (art. 119 Cost.) e allo stesso istituto della perequazione (art. 119, comma terzo, Cost.).

Tale principio di territorialità è stato ulteriormente ripreso dalla legge n. 42 del 2009, e di nuovo anche con particolare riferimento alle compartecipazioni ai tributi erariali, come si ricava sia dall'art. 2, comma 2, lettera *hh)*, che evoca appunto la «territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in conformità a quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione», sia dall'art. 7, comma 1, lettera *d)*, secondo cui «le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità di cui all'art. 119 della Costituzione».

Come già rilevato, invece, nella conformazione ad essa assegnata dai nuovi commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo n. 68 del 2011 la cosiddetta «compartecipazione» non è altro che il punto di partenza per la determinazione dell'ammontare di un fondo statale generale, i cui criteri di ripartizione, determinati in parte dal comma 3 e in parte rinviati ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio, non hanno comunque nulla a che fare con la provenienza territoriale del tributo.

I.2.3. Violazione dell'art. 119, secondo comma, Cost., sotto il profilo del principio di dinamicità della compartecipazione.

Le disposizioni impugnate ledono l'art. 119, secondo comma, Cost., anche per il profilo della dinamicità dell'imposta.

La disposizione costituzionale, nel momento in cui ragiona di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio», delle quali «[d]ispongono» gli enti territoriali, presuppone una partecipazione frazionaria ad una grandezza variabile, in aumento e in riduzione, secondo il modello previsto per la finanza delle regioni speciali dai diversi statuti approvati con legge costituzionale.

Ora, è implicita in tale meccanismo di compartecipazione la dinamicità della entrata.

Per contro, con la previsione di un *tetto* o *cap* alla quota di gettito destinato alle regioni, individuato dal nuovo art. 2 nell'ammontare dei trasferimenti statali in favore delle medesime regioni contestualmente soppressi (somma eventualmente incrementata di 50 milioni di euro a partire dal 2028) si toglie alla compartecipazione l'elemento di dinamicità verso l'alto e si sterilizzano i benefici della crescita della ricchezza regionale, in contrasto con la logica propria dell'entrata prevista dall'art. 119, secondo comma, secondo periodo, Cost.

I.3. Illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, lettera *a)*, nella parte in cui, con il nuovo art. 2, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, nel sopprimere i trasferimenti statali indicati al comma 2, sostituisce al meccanismo di rideterminazione dell'addizionale IRPEF precedentemente previsto dall'art. 2, comma 1, dello stesso decreto legislativo, una «compartecipazione» al gettito dell'IRPEF che costituisce in realtà un nuovo fondo centralizzato di trasferimento, per violazione degli articoli 5 e 119 Cost.

Le disposizioni impugnate, che sostituiscono, a partire dal 2027 e per tutta la fase di attuazione del c.d. federalismo fiscale, la addizionale regionale alla IRPEF prevista dall'art. 2 del decreto legislativo n. 68 del 2011 nel testo antevigente con una pseudo-compartecipazione all'IRPEF, avente natura di fondo statale, rappresentano una regressione rispetto alla attuazione dell'art. 119 Cost. operata dal legislatore.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, le norme sulla autonomia finanziaria contenute nell'art. 119 Cost. hanno una limitata precettività, nel senso che l'attuazione del disegno costituzionale «richiede ... come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali» e «richied[e] altresì la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte 'derivata', cioè

dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema» (sentenza n. 37 del 2004). Da ciò consegue - sempre secondo l'insegnamento della Corte nella sentenza n. 37 del 2004 — che al legislatore statale non è inibita la potestà di dettare «norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistente» e neppure quella «di regolare, anche in termini temporali più ampi, la fase di transizione al nuovo sistema».

Tuttavia, come ha chiarito ancora la sentenza n. 37 del 2004 - «[i]n proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119».

Tale limite — che si ricava anche dalla «direzionalità» del principio autonomistico scolpito dall'art. 5 Cost. e dalla peculiare precettività delle norme programmatiche, che vietano al legislatore di «tornare indietro» una volta attuato in tutto o in parte il programma costituzionale — è violato dalle disposizioni impugnate, le quali, per usare le parole di codesta ecc.ma Corte, sopprimono spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle regioni e procedono a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddice i principi dell'art. 119 Cost.

A ciò non vale replicare che gli spazi di autonomia erano riconosciuti dall'art. 2 del decreto legislativo n. 68 del 2011 nel testo anteriore alla novella solo a partire dal 2027 e che il sistema in atto era ancora fondato su trasferimento statali.

Ciò che più conta, infatti, è che il nuovo sistema sia presentato come attuazione dell'art. 119 Cost. mentre ne viola principi, e che, rispetto al sistema precedente, esso è peggiorativo se guardato attraverso il prisma dell'art. 119, se non altro perché è meno trasparente. Se gli importi della compartecipazione rimangono sostanzialmente equivalenti ai fondi soppressi, stante il «tetto» alla c.d. «compartecipazione» (temperato solo da un possibile incremento fino a 50 milioni di euro a partire dal 2028, secondo quanto previsto dal nuovo art. 2, comma 3), le risorse si presentano come «compartecipazione» mentre rimangono statali nella destinazione del prelievo (convogliato in un fondo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze) e nella loro stessa gestione, che viene è totalmente centralizzata, salva la leale collaborazione declinata nella forma della intesa debole in sede di Conferenza unificata.

Inoltre, anche a regime, questa pseudo compartecipazione è destinata a perpetuarsi, sostituendo la più favorevole addizionale regionale originariamente prevista dagli articoli 2 e 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011, nel testo anteriore all'ultima riforma.

I.4. Segue. Specifica criticità del settore del Trasporto pubblico locale.

Nei punti precedenti si è già illustrato come le risorse assicurate dal meccanismo di compartecipazione e dal particolare «fondo» al quale esso si collega hanno — in assenza di ulteriori interventi del legislatore, al momento solo ipotizzati — carattere predeterminato e statico, essendo prive di un meccanismo che ne assicuri sia la sufficienza in relazione alle funzioni, sia la conservazione del valore nel tempo.

Se tali considerazioni valgono in generale, esse valgono in particolare per il settore del Trasporto pubblico locale, che, come risulta dallo stesso nuovo art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 68 del 2026, con l'apposito fondo settoriale impegnava la parte assolutamente dominante della spesa, pari ad euro 5.259,6 milioni.

La transizione al nuovo meccanismo di assegnazione delle risorse, eliminando i vincoli e le regole propri del Fondo Trasporti, interviene in un contesto nel quale il settore presenta già un ben conosciuto significativo squilibrio tra risorse disponibili e costi di esercizio, aggravato dalla progressiva erosione del valore reale delle risorse destinate al settore.

In questo contesto, il passaggio dai singoli fondi settoriali soppressi ad un fondo generico apparentemente non vincolato rischia di occultare la gravità della già lamentata possibile insufficienza e comunque assenza di dinamicità del nuovo strumento per il quale da un lato — quanto alla sufficienza — vien specificato che eventuali risorse derivanti dalla compartecipazione all'IRPEF eccedenti l'importo del fondo restano acquisite al bilancio dello Stato (art. 33, comma 3, decreto legislativo n. 147 del 2026), dall'altro — quanto alla dinamicità — non è garantito un meccanismo dinamico legato all'evoluzione del gettito IRPEF, non consentendo di preservare nel tempo il valore reale delle risorse destinate al settore, in particolare, del trasporto pubblico locale.

Tali considerazioni, del resto, trovano piena conferma nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, la quale con la sentenza n. 133 del 2024 proprio a proposito del trasporto pubblico locale ha ricordato (punto 5.3.2 in diritto) che, se pure fossero necessarie riduzioni di risorse «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)" e in specifica connessione con la non realizzata garanzia dei Livelli adeguati di servizio (LAS) ha formulato «l'auspicio che, quanto al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale, si porti al più presto a conclusione il complesso *iter* di transizione ai costi e fabbisogni *standard*, prefigurato già dalla legge n. 42 del 2009 e funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio pubblico e il sistema di perequazione».

Ne consegue che, al di là delle modalità finanziarie prescelte per assicurare l'obiettivo, non può essere ignorato l'invito della Corte a che «siano al più presto definiti i LAS e identificati in modo univoco i costi *standard* nella prospettiva di un riassetto organico del settore cui solo il legislatore potrà e dovrà provvedere»: obiettivo che non può che rimanere immutato al di là del meccanismo finanziario prescelto, al fine di conseguire «un assetto del sistema di trasporto pubblico locale stabile e coerente con gli obiettivi di garanzia di un servizio efficiente e idoneo a soddisfare i bisogni delle comunità territoriali, secondo criteri di omogeneità sull'intero territorio nazionale».

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, lettera a)*, del decreto legislativo n. 147 del 2026, nelle parti in cui, mediante il nuovo art. 2, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, introduce la compartecipazione regionale al gettito dell'IRPEF sostitutiva dei trasferimenti statali soppressi, per violazione dell'art. 76 Cost., per contrasto con l'art. 13, comma 1, legge n. 111 del 2023.*

Ad avviso della ricorrente regione, la disposizione impugnata è viziata anche per violazione dell'art. 76 Cost., stante l'incompatibilità di quanto essa prevede con quanto dispone la legge di delegazione.

Benché le doglianze di violazione dell'art. 76 Cost. siano normalmente proposte all'esame di codesta ecc.ma Corte prima delle censure che deducono il contrasto con le disposizioni costituzionali sostanziali, e ciò per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica (v. ad esempio sentt. n. 198 del 2010, punto 8, e n. 57 del 2017), nel presente caso la ricorrente ritiene che l'evidenza dell'eccesso di delega emerga meglio dopo che si è descritta, nei precedenti motivi, la incompatibilità del meccanismo introdotto dal legislatore delegato rispetto ai principi costituzionali in materia di autonomia finanziaria delle regioni.

Sono proprio detti principi, infatti, che sono espressamente richiamati dall'art. 13, comma 1, della legge di delega n. 111 del 2023, la quale impone prima di tutto al Governo il «rispetto in particolare dei principi previsti dall'art. 119 della Costituzione»: sicché la loro violazione ridonda anche in contrasto con l'art. 76 Cost. per violazione del parametro interposto.

Ciò premesso, la regione osserva che l'eccesso di delega sussiste, prima ancora che con riferimento ai principi e ai criteri direttivi, nei termini di un vero e proprio sviamento rispetto al compito affidato dalle Camere al Governo.

Tale compito consiste — come si ricava già a partire dalla rubrica dell'art. 13 della legge n. 111 del 2023 e dal comma 1 dello stesso articolo — nella «piena attuazione del federalismo fiscale regionale»(1).

Se il compito del Governo era quello di attuare il federalismo fiscale regionale, tale compito non può dirsi assolto con l'adozione di una disciplina che allontana il sistema di finanziamento delle regioni dal federalismo fiscale, visto che essa si traduce nella istituzione di un fondo a gestione centralizzata, sia con riferimento alla sua alimentazione, sia con riferimento alla sua ripartizione.

Sussiste, inoltre, il contrasto con lo specifico principio e criterio direttivo dettato dall'art. 13, comma 1, lettera *a)*, che impegna il Governo 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» (evidenziazione aggiunta); è, infatti, sicuramente elusiva di questa prescrizione l'introduzione di una norma che prosegue il finanziamento regionale tramite un fondo statale, che dunque non attua l'autonomia di entrata delle regioni, ma al contrario mantiene la dipendenza della finanza regionale dalle decisioni centrali di trasferimento.

Né si può sostenere che lo strumento contestato nel presente ricorso, ovvero quella che si rivela una pseudo «compartecipazione» all'IRPEF, possa essere legittimato dal riferimento, contenuto nello stesso art. 13, comma 1, lettera *a)*, numero 1), alla «revisione del meccanismo previsto dall'art. 2 del citato decreto legislativo n. 68 del 2011 finalizzato

(1) D'altronde, il richiamo alla «piena applicazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, e agli statuti speciali per le regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano» è contenuto anche nell'art. 2, comma 1, lettera g), della legge n. 111 del 2023, che è una delle disposizioni della legge di delegazione che contiene i principi e criteri direttivi generali, ai quali il legislatore delegato è comunque tenuto ad attenersi, secondo quanto stabilisce l'art. 1, comma 1, secondo periodo della stessa legge («I decreti legislativi di cui al presente articolo sono adottati, nel rispetto dei principi costituzionali nonché dell'ordinamento dell'Unione europea e del diritto internazionale, sulla base dei principi e criteri direttivi generali di cui agli articoli 2 e 3 e dei principi e criteri direttivi specifici di cui agli articoli da 4 a 20»).

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».

Infatti, il meccanismo regolato dall'art. 2 del decreto legislativo n. 68 del 2011 — e destinato ad applicarsi dal 2027 — prevedeva, prima della novellazione, una addizionale regionale all'IRPEF rideterminata con d.P.C.m., che garantisse «al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, ai trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'art. 7».

Nel testo anteriore alla modifica, l'art. 2 del decreto legislativo n. 68 del 2011 stabiliva anch'esso che il gettito della addizionale fosse corrispondente a quello dei trasferimenti soppressi, ma tale indicazione valeva come criterio per determinare la aliquota-base della addizionale, che una volta fissata avrebbe poi funzionato con la dinamica propria delle addizionali regionali, compresa la possibilità di variazioni entro i limiti di cui all'art. 6 dello stesso decreto legislativo n. 68 del 2011; non a caso, l'art. 2, comma 1, secondo periodo, sempre nel testo *ante novellam*, stabiliva che «[a]ll'aliquota così rideterminata si aggiungono le percentuali indicate nell'art. 6, comma 1».

Dunque, il riferimento contenuto nel criterio direttivo di cui all'art. 13, comma 1, lettera *a)*, n. 1), alle «entrate corrispondenti all'ammontare dei trasferimenti statali soppressi», da garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario, non può essere inteso come autorizzazione ad introdurre, anziché un succedaneo meccanismo di autonomia di entrata, un nuovo fondo statale pari a quell'importo, alimentato con una asserita compartecipazione solo nominalmente tale.

Nel quadro della delega, infatti, la «revisione» del vecchio meccanismo doveva essere comunque e in ogni caso funzionale ad «assicurare la completa attuazione dei principi in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario», mentre è evidente che il nuovo meccanismo sacrifica ogni margine di autonomia delle regioni proprio sul versante della entrata.

Nel consegue che la disposizione impugnata è stata adottata dal Governo fuori dal perimetro dei principi e dei criteri direttivi della legge n. 111 del 2023 e quindi in violazione dell'art. 76 Cost., con ridondanza della lesione sulla autonomia finanziaria garantita alla regione dall'art. 119, primo comma, Cost., autonomia che la legge di delega aveva chiesto di attuare e non di eludere.

*III. Conseguenze delle denunciate illegittimità costituzionali del nuovo art. 2 del decreto legislativo n. 68 del 2011 sull'operatività del nuovo art. 15, commi 1 e 4, nonché comma 8-*bis*, dello stesso decreto, nella parte in cui richiamano o comunque si riferiscono al meccanismo della compartecipazione di cui al nuovo art. 2.*

La contestazione della regione si riflette anche sul nuovo art. 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011, introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera *e)*, del decreto legislativo n. 147 del 2026, nelle parti in cui esso richiama il meccanismo della compartecipazione di cui al nuovo art. 2.

Il nuovo art 15 menziona la «compartecipazione al gettito dell'IRPEF cui all'art. 2» tra le fonti di finanziamento sia delle funzioni LEP (comma 1, lettera *c)*, sia delle funzioni non LEP (comma 4, lettera *c)*, precisando poi, al comma 8-*bis*, che tali disposizioni «[s]i applicano decorsi tre anni di operatività transitoria del fondo di cui all'art. 2, comma 3» e che «[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».

Tali riferimenti al meccanismo di compartecipazione regolato dall'art. 2 sono affetti dai medesimi vizi di costituzionalità prospettati sopra, che si rispecchiano sulla disciplina «a regime».

Questa, infatti, è caratterizzata dalla pseudo-compartecipazione nei termini che risultano dai censurati art. 2, sicché l'accoglimento dei motivi di ricorso svolti sub I e II determinerebbe il venir meno del vizio implicito nel richiamo.

Si aggiunge, con riferimento al comma 8-*bis* che disegna il passaggio dal sistema transitorio a quello — prospettico e futuribile — «a regime», che anche decorso il triennio la compartecipazione IRPEF rimane quella di cui all'art. 2, con l'unica correzione consistente nel fatto che il gettito della compartecipazione, anziché affluire nell'apposito fondo dello Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per essere poi devoluto alle regioni con il d.P.C.m., transiterà per tale fondo per poi essere convogliato nei fondi perequativi regolati dallo stesso art. 15, e di qui alle regioni.

Il che conferma ulteriormente che il lemma «compartecipazioni» nell'art. 15 è utilizzato dal legislatore delegato in violazione della delega e in modo non veritiero (con lesione dell'art. 3, primo comma, Cost.) ed incompatibile con il significato che il sostantivo ha nell'art. 119 Cost. e nella legge n. 42 del 2009, che alla disposizione costituzionale

dà fedele attuazione, con i connessi attributi che si riferiscono a dinamicità e territorialità. L'eventuale accoglimento delle censure proposte in relazione all'art. 2 determinerebbe dunque la conseguente illegittimità, o comunque la non operatività, della destinazione impressa dal comma 8-*bis* alle «risorse del fondo di cui all'art. 2».

IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, lettera a)*, del decreto legislativo n. 147 del 2026, nella parte in cui introduce l'art. 2, comma 4, secondo e terzo periodo.*

Ad avviso della Regione Emilia-Romagna, illegittimo risulta l'art. 33, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo n. 147 del 2026 anche nella parte in cui, sostituendo l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, ne introduce il comma 4.

La nuova disposizione, premesso al primo periodo che «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», con il secondo periodo, dispone che «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». Aggiunge poi, al terzo periodo, che «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».

Ad avviso della regione ricorrente il secondo e il terzo periodo così introdotti sono affetti da profili di illegittimità, l'uno in quanto pone parzialmente a carico delle regioni il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali, l'altro in quanto configura un potere sostitutivo nei confronti delle regioni e degli enti locali che non corrisponde ai presupposti costituzionalmente richiesti: motivi che sono distinti ma che presentono una forte connessione, come di seguito esposto.

IV.1. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo n. 68 del 2011, introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo n. 147 del 2026, per violazione dell'art. 114, secondo comma, e 119, primo, secondo, terzo e quarto comma, Cost., anche in relazione alla legge n. 42 del 2009.

Ad avviso della regione, illegittimo risulta innanzi tutto il meccanismo di finanziamento delle funzioni che nell'ambito dei settori interessati dalla defiscalizzazione dei trasferimenti — e dunque in primo luogo il trasporto pubblico locale, ma anche l'assistenza scolastica (erogazione gratuita dei libri di testo, *welfare* dello studente, diritto allo studio), entrambe materie di competenza residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. — pone parzialmente a carico delle regioni il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali, attraverso la previsione secondo cui «è, comunque, assicurato dalle regioni, anche nell'ambito delle risorse di cui al comma 3, il concorso» all'esercizio di tali funzioni: concorso che, nel contesto della disposizione, va certamente inteso nei termini di un contributo finanziario, come è reso evidente dal riferimento alle «risorse di cui al comma 3».

La regione ritiene che secondo Costituzione, e salva la funzione di coordinamento regionale ove necessaria, le funzioni fondamentali degli enti locali debbano essere finanziate non con trasferimenti regionali, ma con entrate degli stessi enti locali.

A fondamento della censura la ricorrente osserva, anzitutto, che l'art. 114, secondo comma, Cost., riconosce gli enti territoriali — comuni, province, città metropolitane e regioni — come «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» e dunque distingue tali soggetti conferendo a ciascuno di essi una autonomia e, quale implicito corollario, la corrispondente responsabilità: nel quadro, s'intende, delle funzioni fondamentali definite in via esclusiva alla legge statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p)*, Cost. Per rendere effettive tali previsioni l'art. 119 garantisce agli enti territoriali una «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma), assicurando dunque — quanto alla prima — che essi dispongano di «risorse autonome» (secondo comma, primo periodo), di «tributi ed entrate propri» (secondo comma, secondo periodo), nonché di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio» (secondo comma, terzo periodo).

Inoltre, dopo avere previsto con il terzo comma l'istituzione di un «fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante», il quarto comma dell'art. 119 Cost. completa le garanzie finanziarie statuendo che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti [quindi tributi ed entrate proprie, compartecipazione, perequazione generale] consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Ne risulta ad avviso della regione evidente, già sulla base delle disposizioni richiamate, che deve essere lo Stato — responsabile della determinazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane — ad assicurare la dotazione finanziaria necessaria per l'integrale esercizio di tali funzioni e che tale dotazione deve corrispondere alle fonti richiamate dall'art. 119, quarto comma, Cost.

Sviluppando coerentemente i parametri costituzionali richiamati, la legge n. 42 del 2009 prevede che tali funzioni sia finanziate con tributi propri, compartecipazioni e fondo perequativo.

L'art. 11, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 42 del 2009, infatti, stabilisce in linea generale che il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali sia assicurato «dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo».

Più in dettaglio, con riferimento alle funzioni fondamentali rispettivamente dei comuni e delle province, l'art. 12, comma 1, lettera *b)* e *c)*, della legge n. 42 del 2009 sancisce il principio secondo cui «le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali [...] sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo», mentre, per le province, le funzioni fondamentali «sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale».

Nel sistema dell'art. 119 Cost. — e nella logica degli articoli 114, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *p)*, Cost. — non vi è posto per un obbligatorio «concorso regionale» all'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali. Inoltre, va osservato che la previsione di un simile obbligatorio «concorso» contiene anche il riconoscimento che le risorse costituzionalmente previste non sono sufficienti a finanziare integralmente l'esercizio delle funzioni degli enti locali ed addirittura non coprono le funzioni fondamentali, dunque quelle che caratterizzano lo stesso ente; e questo è un ulteriore profilo di illegittimità della previsione, sotto il profilo della violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost.

Che nella logica dell'art. 33 del decreto legislativo n. 147 del 2026 tale concorso regionale si spieghi con il fatto che il meccanismo di «compartecipazione all'IRPEF» introdotto per le regioni nasconde, in realtà, un fondo statale mascherato (e che dunque tale fondo può essere naturalmente destinato anche ai comuni) non è, ad avviso della ricorrente regione, argomento che possa far salva la legittimità della disposizione impugnata con il presente motivo, ma è al contrario argomento che conferma, invece, la fondatezza delle censure svolte nei precedenti motivi.

Inoltre, nella disposizione qui contestata il concorso regionale non è neppure limitato alle risorse di cui al nuovo art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 68 del 2011. Si ricava infatti pianamente dalla lettera della disposizione che tale concorso avviene «anche nell'ambito delle risorse di cui al comma 3» [enfasi aggiunta]: sicché nemmeno ammettendo che alla fine la presunta compartecipazione all'IRPEF è solo un nuovo fondo statale di trasferimento, neppure in questo caso la previsione risulterebbe legittima, giacché la regione sarebbe comunque chiamata a finanziare direttamente funzioni fondamentali dei comuni con risorse ulteriori, in violazione della sua autonomia finanziaria garantita dall'art. 119, primo comma, Cost.

La violazione delle disposizioni costituzionali richiamate risulta dunque dimostrata sia con riferimento all'art. 114, secondo comma, Cost., per il profilo che attiene alla sovrapposizione della responsabilità finanziaria della regione in ordine all'esercizio di funzioni fondamentali degli enti locali, che la regione non determina e non deve finanziare; sia con riferimento all'art. 119, primo comma, Cost., per la violazione diretta della autonomia finanziaria di spesa della regione; sia, infine, con riferimento all'art. 119, secondo, terzo e quarto comma, Cost., anche in relazione agli articoli 11 e 12 della legge n. 42 del 2009, in relazione alla individuazione di fonti di finanziamento non costituzionalmente previsto e alla connessa insufficienza di quelle costituzionalmente appropriate.

Il presente motivo di impugnazione, che la regione è perfettamente legittimata a prospettare, trattandosi di regole che riguardano la gestione di risorse ad essa destinate, corrisponde anche all'interesse dei comuni e delle province o città metropolitane di vedere assicurato il finanziamento statale dei servizi che lo Stato affida loro.

IV.2. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, terzo periodo, del decreto legislativo n. 68 del 2011, introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo n. 147 del 2026, per violazione dell'art. 120, secondo comma, 114, secondo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

Secondo il terzo periodo della disposizione dell'art. 2, comma 4, del decreto legislativo n. 68 del 2011, «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».

Anche in connessione con la responsabilità che la norma impugnata al precedente punto IV.1 pone a carico della regione in ordine al concorso alla copertura finanziaria delle funzioni fondamentali degli enti locali è dunque prevista la possibilità di attivare il potere sostitutivo straordinario *ex* art. 120, secondo comma, Cost.

Il potere sostitutivo del Governo, tuttavia, non potrebbe essere legittimamente esercitato nei confronti della regione che non ha competenza né sulle funzioni fondamentali degli enti locali, né sul relativo finanziamento; sicché l'art. 120, secondo comma, Cost., richiamato dalla disposizione impugnata, è in realtà da esso violato, se in tale contesto si dovesse intendere che il potere sostitutivo è applicabile alle regioni.

In realtà il potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 4, terzo periodo, è previsto in termini molto più ampi e generici, estendendosi — come detto — alle «finalità di cui al presente comma»; dunque — con riferimento agli ambiti interessati dai trasferimenti soppressi — anche per l'osservanza «dei livelli essenziali delle prestazioni, dei livelli adeguati di servizio, delle funzioni fondamentali e degli obiettivi di servizio da garantire sull'intero territorio nazionale».

Tale previsione, tuttavia, risulterebbe illegittima anche per questo profilo, per la ragione che essa costruisce i presupposti per il potere sostitutivo straordinario del Governo in termini ben più ampi di quanto prevede l'art. 120, secondo comma, Cost.

Infine, potrebbe intendersi che, nella sostanza, il potere sostitutivo in questione sia inteso a tutela della funzione di monitoraggio che il primo periodo della disposizione intesta alle amministrazioni statali. Anche così intesa, tuttavia, esso risulterebbe indeterminato nei presupposti e nella misura, affetto da totale genericità, e rimarrebbe perciò costituzionalmente illegittimo.

Anche per quanto riguarda gli altri ambiti, l'impugnato terzo periodo dell'art. 2, comma 4, richiamando le finalità dell'intero comma, evoca non solo i «livelli essenziali delle prestazioni», ma anche, genericamente, i «livelli adeguati di servizio», le «funzioni fondamentali», gli «obiettivi di servizio», e dunque l'intera gamma di funzioni e di *standard* all'interno della materia del trasporto pubblico locale e degli altri ambiti già finanziati dai fondi statali soppressi (tra i quali rilevano, per esempio, l'ambito della assistenza scolastica, già ricordata sopra).

Esso risulta, dunque, in contrasto con la Costituzione sotto i diversi profili indicati.

La disposizione costituzionale, infatti, legittima tale intervento quando — per quanto qui rileva — «lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

È dunque evidente che il potere sostitutivo straordinario non può essere attivato al di fuori dai casi previsti dall'art. 120, secondo comma, Cost., pena la violazione di tale disposizione e della generale autonomia riconosciuta alle regioni e agli enti territoriali dall'art. 114, secondo comma, e specialmente dell'autonomia amministrativa garantita agli stessi enti dall'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

P.Q.M.

Con riserva di ulteriormente argomentare e documentare nelle successive memorie, la Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni indicate in epigrafe, nelle parti e per i profili illustrati nel presente atto.

Padova-Roma, 12 ottobre 2026

Avv. prof. Falcon - Manzi

26C00217

N. **178**

Ordinanza del 22 settembre 2026 del Tribunale di Perugia nel procedimento civile promosso da F. F. in proprio e quale ex socio e rappresentante legale della F. S. di F. F. & C. contro Ispettorato territoriale del lavoro di Perugia

Sanzioni amministrative – Procedimento amministrativo – Mancato pagamento in misura ridotta – Presentazione del rapporto all'autorità competente – Emissione dell'ordinanza-ingiunzione – Denunciata omessa previsione di un termine per la presentazione, da parte del funzionario che ha accertato la violazione, del rapporto e di un termine per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione diverso dal termine di prescrizione, interrompibile ad oltranza, di cui all'art. 28 della legge n. 689 del 1981.

– Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), artt. 17 e 18.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI PERUGIA

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, in composizione Monocratica, in persona del Giudice onorario di Tribunale dott. Carlo Gambucci, nel procedimento iscritto al n. 3802/2025 R.G., avente ad oggetto il ricorso in opposizione a ordinanza-ingiunzione *ex* art. 6, decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, promosso da:

F. F. (...), nato a ..., in proprio e quale *ex*-socio accomandatario e rappresentante legale della ... F. S. di F. F. & C. (...), già con sede ..., rappresentato e difeso dall'avv. prof. Siro Centofanti, con Studio in Perugia, via Cesare Fani n. 14 (C.F.: CNT SRI 47E24 G478N presso cui all'indirizzo pec «siro.centofanti@avvocatiperugiapec.it» è elettivamente domiciliato per delega allegata al ricorso

contro:

Ispettorato territoriale del lavoro di Perugia, cod. fisc. 94163560546, in persona del direttore dott. ing. Andrea Benedetti cod. fisc. BNDNDR71P05L188Z domiciliato presso lo stesso Ispettorato territoriale, via Palermo n. 106, indirizzo pec: itl.perugia@pec.ispettorato.gov.it rappresentata e difesa dai funzionari incaricati ai sensi dell'art. 6, comma 9, del decreto legislativo n. 150/2011, come da delega in atti sciogliendo della riserva presa all'udienza del 7 settembre 2026, pronuncia la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale (art. 134 della Costituzione, art. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87)

FATTO

Con ricorso in opposizione a ordinanza ingiunzione, depositato in data 20 ottobre 2025, F. F. e la società F. S. hanno proposto opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione n. ... prot. n. ... del ..., emanata dall'Ispettorato territoriale dei lavoro di Perugia e notificata il ..., rassegnando le seguenti conclusioni:

«... in linea preliminare

a) dichiarare non manifestamente infondata, in relazione agli art. 3, 1° comma, 24 e 97, 2° comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli art. 17 e 18, legge 24 novembre 1981, n. 689 nella parte in cui non prevedono un termine per la presentazione, da parte del funzionario che ha accertato la violazione, del rapporto e un termine per l'emissione dell'ordinanza ingiunzione diverso dal termine di prescrizione, interrompibile ad oltranza, di cui all'art. 28 legge 24 novembre 1981, n. 689 e rimettere la questione alla Corte costituzionale, con sospensione del presente giudizio;

b) dichiarare non manifestamente infondata, in relazione all'art. 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, per violazione della delega di cui all'art. 2, legge 28 aprile 2014, n. 67, e rimettere la questione alla Corte costituzionale, con sospensione del presente giudizio;

in tesi

1) dichiarare nulla e comunque annullare l'ordinanza-ingiunzione del direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro di Perugia n. ..., prot. ... del ...

annullare l'ordinanza-ingiunzione del direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro di Perugia n. ..., prot. ..., del ..., anche nel caso in cui l'Ispettorato non adempia nel termine di dieci giorni prima dell'udienza di discussione al deposito di copia del rapporto n. 25/2024 pervenuto all'Ispettorato il ...;

2) condannare l'Ispettorato territoriale del lavoro di Perugia al pagamento del compenso professionale in favore del ricorrente, con distrazione in favore del difensore avv. prof. Siro Centofanti, che se ne dichiara antistante.»

Si è costituita in giudizio il resistente Ispettorato territoriale dei lavoro di Perugia che ha così concluso:

«Voglia ... rigettata ogni contraria istanza, ...

ritenere e dichiarare legittima l'ordinanza ingiunzione n. ... resa nei confronti di F. F. e F. S. in quanto risultano infondate, per le ragioni esposte in narrativa, le contestazioni mosse nel ricorso e per l'effetto, respingere l'atto introduttivo;

condannare la ricorrente al pagamento delle spese, diritti ed onorari come per legge ai sensi e per gli effetti dell'art. 91 codice di procedura civile e 152-*bis*, r.d 18 dicembre 1941, n. 1368 e liquidare le stesse ai sensi dell'art. 9, comma 2, decreto legislativo n. 149/2015 ...»

La parte ricorrente, nel contestare la legittimità della ordinanza di ingiunzione opposta, oltre a proporre motivi di merito riferiti specificatamente all'infondatezza dell'accertamento, deduce in sintesi:

che l'accertamento della violazione era iniziato il ..., data del primo accesso ispettivo presso la sede della ... F. S., da parte dei Carabinieri del Nucleo dell'Ispettorato, unitamente ai funzionari delle sedi Inps di Perugia, Ancona e Pesaro;

che, circa un anno e mezzo dopo il primo accesso, fu notificato a F. F., quale responsabile aziendale e alla ... F. S., quale obbligata in solido, il verbale unico di accertamento e notificazione n. ... dell'... (la notifica risulta perfezionata in data ...), con il quale venivano contestate ai ricorrenti plurime violazioni amministrative in materia di tutela del lavoro;

che nei due anni e mezzo successivi alla notifica del verbale di accertamento, l'Ispettorato territoriale del lavoro di Perugia non aveva compiuto alcun atto di impulso del procedimento amministrativo in quanto solo il ... il Nucleo Carabinieri aveva fatto pervenire al direttore dell'Ispettorato il rapporto n. ... relativo agli accertamenti definiti due anni e mezzo prima al fine dell'emanazione della ordinanza ingiunzione;

che, avendo F. F. in proprio e quale rappresentante legale della ... F. S. chiesto con nota-pec ... di essere sentito personalmente a sua difesa, solo con nota del ... era stato convocato per la disposta audizione del ...;

che solo il ... il direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro di provvedeva ad emettere l'ordinanza-ingiunzione n. ... con la quale, ritenuta la sussistenza di plurime violazioni in materia di tutela del lavoro, ingiungeva ai ricorrenti il pagamento di euro 45.466,67, oltre spese di procedura, a titolo di sanzioni amministrative;

faceva dunque rilevare la nullità per tardività del rapporto del ... e dell'ordinanza-ingiunzione del ... rispetto al verbale di accertamento dell'... e alla data dei fatti, deducendo la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale in relazione agli art. 3, 24 e 97 della Costituzione, degli art. 17 e 18, legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui non prevedono un termine per la presentazione, da parte del funzionario che ha accertato la violazione, del rapporto e un termine per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione diverso dal termine di prescrizione, di cui all'art. 28, legge 24 novembre 1981, n. 689.

Sulla specifica domanda la resistente amministrazione eccepiva tra le altre cose che la Corte costituzionale con la sentenza n. 151/2021, al fine di scongiurare il rischio di una determinazione incongrua e arbitraria, aveva ravvisato la sussistenza di ragioni per demandare al legislatore il compito di intervenire anche in funzione di modulazione, stante l'eterogeneità e la diversità degli accertamenti e delle tipologie di illecito dei quali tener conto, richiamando l'inciso di cui al punto n. 7 della sentenza: «Ciò posto, deve, tuttavia, rilevarsi che la omissione legislativa denunciata dal rimettente non può essere sanata da questa Corte essendo rimessa alla valutazione del legislatore l'individuazione di termini che siano idonei ad assicurare un'adeguata protezione agli evocati principi costituzionali, se del caso prevedendo meccanismi che consentano di modularne l'ampiezza in relazione agli specifici interesse di volta in volta incisi».

Rappresentava inoltre che la Corte costituzionale con la medesima sentenza era intervenuta rinviando al legislatore la determinazione di un termine per l'irrogazione della sanzione, costituito dall'atto dotato di efficacia esterna idoneo a ledere l'interesse del destinatario della sanzione e con riferimento al quale ha richiamato i principi costituzionali, ma non, con riferimento al termine per l'emissione del rapporto *ex* art. 17, legge n. 689/81, che costituisce atto interno dell'ufficio privo di efficacia lesiva e che può essere emesso ed inviato dall'ispettore all'ufficio legale solo dopo il decorso di tutti i termini previsti in verbale per adempiere alla diffida e all'atto di notificazione di illecito, richiamando in proposito la seconda parte del punto n. 4.1 della decisone riferito alla sussistenza del termine di conclusione della fase antecedente a quella decisoria: «L'elemento di raccordo tra gli indicati snodi procedimentali (fase di acquisizione degli elementi istruttori e fase decisoria, preordinata all'emanazione dell'ordinanza) è costituito dalla contestazione dell'illecito, la quale, a norma dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981, se non è effettuata nell'immediatezza dell'accertamento, deve essere notificata agli interessati ...».

DIRITTO

Sulla rilevanza della questione.

Dalla dedotta incostituzionalità delle norme di cui agli articoli 17 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 la parte ricorrente fa discendere la nullità per tardività del rapporto del ... e dell'ordinanza-ingiunzione del ..., rispetto alla data di emanazione del verbale di accertamento dell'..., nonché alla data in cui si sono verificati i fatti contestati.

Sono pacifici i dati di fatto indicati dalla parte ricorrente e segnatamente:

a) il Verbale di accertamento delle violazioni è dell'...;

b) la richiesta di audizione è del ...;

c) l'ITL di Perugia non ha svolto alcun atto relativo alla pratica negli oltre due anni e mezzo dal ...;

d) i Carabinieri del Nucleo dell'Ispettorato hanno fatto pervenire il rapporto n. 25/2024 solo il ...;

e) l'invito per l'audizione è stato formulato solo l'... per la data del ...

f) l'ordinanza-ingiunzione è stata infine emessa il ... e pervenuta per notifica il ...

Come deduce in proposito la parte ricorrente si è determinato un ampio spazio temporale fra la data di emanazione del verbale di accertamento (...) e la presentazione del rapporto (...) di oltre due anni e mezzo, nonché uno spazio temporale fra il verbale stesso (...) e la notifica dell'ordinanza-ingiunzione (...) di oltre quattro anni e quattro mesi, imputabile per due anni e mezzo al ritardo precedente.

Tale situazione, secondo la parte, è in contrasto con l'art. 3, 1° comma, della Costituzione, con riferimento al principio di «buon andamento» della pubblica amministrazione (art. 97, 2° comma, della Costituzione), che è funzionale anche all'esigenza di assicurare «la sostenibilità del debito pubblico» (art. 97, 1° comma), e al diritto di difesa (art. 24 della Costituzione), applicabile anche nei procedimenti sanzionatori per illeciti amministrativi.

Orbene, anche a voler ammettere la possibilità di decidere la causa nel merito e dunque a sindacare compiutamente la domanda della parte a sostegno della richiesta di annullamento del provvedimento opposto, riferita in concreto alla infondatezza delle violazioni contestate e delle sanzioni applicate, rimarrebbe inevasa la domanda svolta in via preliminare di dichiarazione di nullità della ordinanza di ingiunzione e del rapporto informativo, in quanto adottata sulla base di norme di cui si contesta legittimità costituzionale.

È quindi evidente, salva l'ipotesi di manifesta infondatezza della censura, che questo giudicante non può decidere la controversia se non applicando gli art. 17 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 nella loro attuale formulazione, nonostante ne sia stata denunciata la possibile incostituzionalità.

Si tratta pertanto di una questione rilevante ai fini del giudizio perché le norme predette dovrebbero essere necessariamente applicate al caso concreto per poter definire il procedimento, non potendo essere utilizzato un diverso parametro normativo e ciò rende la decisione sulla questione di incostituzionalità ineludibile ai fini della definizione del giudizio di merito.

Senza contare che, applicando le norme nella loro attuale formulazione, la decisione sulla specifica domanda si risolverebbe, *in parte qua*, in una pronuncia di rigetto, mentre, nel caso in cui ne fosse dichiarata l'incostituzionalità, l'esito del giudizio risulterebbe certamente favorevole alla parte ricorrente, con la conseguenza che, nel caso di specie, la decisione di questo Giudice risulta vincolata, non potendo il giudizio essere definito in assenza del pronunciamento della Consulta.

Sulla «non manifesta infondatezza».

Deve rilevarsi in primo luogo che il notevole ritardo accumulato dalla resistente amministrazione nell'emanare l'ordinanza di ingiunzione opposta ed ancor prima con l'invio del rapporto informativo, pari complessivamente ad oltre quattro anni e quattro mesi dalla data di notifica del verbale di accertamento, non trova adeguata tutela nella vigente legislazione, posto che sia l'art. 17 della legge n. 689/81, che il successivo art. 18, non prevedono alcun termine per la trasmissione da parte dell'accertatore del rapporto informativo e per l'emanazione della ordinanza di ingiunzione, essendo sottoposto il procedimento amministrativo di applicazione delle sanzioni amministrative di cui alla legge n. 689/81 all'unico limite temporale di cinque anni di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute previsto dall'art. 28 della medesima legge e non anche la nullità/annullabilità del provvedimento di ingiunzione, stante la mancata previsione di un termine perentorio per la ragionevole conclusione del procedimento.

La prospettazione attorea deve pertanto ritenersi, non manifestamente infondata, in quanto le norme predette, non prevedendo alcun termine perentorio per la conclusione del procedimento di applicazione di sanzioni amministrative,

appaiono in contrasto con l'art. 3, 1° comma, della Costituzione, con riferimento al principio di «buon andamento» della pubblica amministrazione (art. 97, 2° comma, della Costituzione), che è funzionale anche all'esigenza di assicurare «la sostenibilità del debito pubblico» (art. 97, 1° comma), ed in particolare al diritto di difesa dell'incolpato (art. 24 della Costituzione) applicabile anche nei procedimenti sanzionatori per illeciti amministrativi.

Ciò comporta, come sostiene la parte ricorrente, la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, 1° comma, della Costituzione, per la mancata previsione di un termine perentorio per la conclusione di ogni altro procedimento amministrativo e comunque per la violazione del principio di ragionevolezza, inoltre le norme in esame violano l'art. 24 della Costituzione, dovendosi attribuire rilevanza al diritto di difesa anche nei procedimenti amministrativi sanzionatori ed infine violano l'art. 97, 2° comma, della Costituzione, secondo cui va assicurato il buon andamento e quindi l'efficienza e la tempestività dell'azione amministrativa e tali dubbi non appaiono superabili per il tramite di un'interpretazione costituzionalmente orientata, stante il tenore letterale e univoco delle disposizioni indicate.

La questione del resto non è nuova e la non manifesta infondatezza della stessa è confermata dal pronunciamento della stessa Corte costituzionale, la quale con la sentenza del 12 luglio 2021, n. 151 ha affermato che: «... la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentendo all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 della Costituzione ed è coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della PA di cui all'art. 97 della Costituzione».

Dalla medesima sentenza si apprende inoltre che: «A fronte della specifica esigenza di contenere nel tempo lo stato di incertezza inevitabilmente connesso alla esplicazione di una speciale prerogativa pubblicistica, quale è quella sanzionatoria, capace di incidere unilateralmente e significativamente sulla situazione giuridica soggettiva dell'incolpato, non risulta adeguata la sola previsione del termine di prescrizione del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, previsto dall'art. 28 della legge n. 689 del 1981. Esso, al di là della varietà delle ipotesi ricostruttive cui la natura «ibrida» della nozione legislativa ha dato ádito — che ne individuano l'oggetto ora nel diritto di credito dell'autorità competente, ora nell'illecito, ora nello stesso potere sanzionatorio — identifica il margine temporale massimo dell'inerzia dell'amministrazione, superato il quale l'ordinamento presume il venir meno dell'interesse pubblico a dare attuazione alla pretesa punitiva.

L'ampiezza di detto termine, di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rende inidoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione».

Nonostante ciò, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la predetta questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 18 della legge n. 689/81 ed è necessario a questo punto dare conto della possibilità per il Giudice di poter nuovamente adire la medesima Corte per chiedere un nuovo pronunciamento su una questione già dichiarata inammissibile.

La richiamata sentenza n. 151/2021, nonostante abbia dichiarato inammissibili le questioni esaminate, ha tuttavia indirizzato al legislatore un monito formale del seguente tenore:

«... questa Corte non può, tuttavia, esimersi dal sottolineare che il protrarsi della segnalata lacuna normativa rende ineludibile, per le ragioni dianzi poste in evidenza, un tempestivo intervento legislativo.

Tale lacuna, infatti, colloca l'autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione».

Dalla pronuncia del 2021 sono passati dunque cinque anni e l'invito rivolto al Parlamento ad adottare un adeguato intervento legislativo è rimasto inascoltato, motivo per cui sussistono oggi giustificati motivi per riproporre nuovamente al questione al Giudice delle leggi tendo conto che il Giudice, indipendentemente dal tempo trascorso: «... se deve applicare una norma di cui sospetta l'illegittimità costituzionale, il giudice non può sospendere il processo, in attesa di un eventuale intervento emendativo del legislatore, né può applicare tale norma, sicché, non avendo alternative, deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, specie se una precedente sentenza di questa Corte lo induce a ritenerne la fondatezza, e deve farlo indipendentemente dal tempo trascorso da tale pronuncia. Del resto l'intervento del legislatore ben potrebbe avvenire nel periodo occorrente per lo svolgimento del giudizio costituzionale, e la sua mancanza al momento della decisione dimostrerebbe la protrazione di quell'inerzia che questa Corte aveva ritenuto non più tollerabile.» *Cfr.* Corte costituzionale sentenza del 25 marzo 2015, n. 45.

P. Q. M.

Il Tribunale di Perugia, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 l. cost. n. 1/1948 e 23 l. n. 87/1953 così decide:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli degli art. 17 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 in riferimento agli articoli 3, 1° comma, 24 e 97, 2° comma, della Costituzione;

dispone l'immediata sospensione del presente giudizio fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

manda alla cancelleria per l'immediata trasmissione degli atti e del fascicolo d'ufficio alla Corte costituzionale e per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

Perugia, 12 settembre 2026

Il Giudice On. di Tribunale: GAMBUCCI

26C00211

N. **179**

Ordinanza del 6 ottobre 2026 della Corte costituzionale emessa nel corso del giudizio di legittimità costituzionale RO 35/2026 nel procedimento penale a carico di A. S.

Reati e pene – Reati contro il patrimonio – Causa di esclusione della punibilità per fatti commessi a danno di congiunti – Complessivo regime sanzionatorio – Rapporto tra esclusione della punibilità e deroghe a tale esclusione – Disciplina.

– Codice penale, art. 649.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Giovanni Amoroso - Presidente;
Francesco Viganò - Giudice;
Luca Antonini - Giudice;
Stefano Petitti - Giudice;
Angelo Buscema - Giudice;
Emanuela Navarretta - Giudice;
Maria Rosaria San Giorgio - Giudice;
Filippo Patroni Griffi - Giudice;
Giovanni Pitruzzella - Giudice;
Antonella Sciarrone Alibrandi - Giudice;
Massimo Luciani - Giudice;
Maria Alessandra Sandulli - Giudice;
Roberto Nicola Cassinelli - Giudice;
Francesco Saverio Marini - Giudice;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 649, terzo comma, del codice penale, promosso dalla Corte d'appello di Torino, sezione quarta penale, nel procedimento penale a carico di A. S., con ordinanza del 10 dicembre 2025, iscritta al n. 35 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - 1ª Serie speciale - n. 10 dell'anno 2026, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 6 luglio 2026.

Udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2026.

Ritenuto che, con ordinanza del 10 dicembre 2025, iscritta al n. 35 del registro ordinanze 2026, la Corte d'appello di Torino, sezione quarta penale, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3 e 29 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui non indica, tra i reati ai quali non si applica la causa di esclusione della punibilità prevista dal primo comma del medesimo articolo, il delitto di circonvenzione di persone incapaci di cui all'art. 643 del codice penale;

che il giudice rimettente — investito dell'appello avverso una sentenza di primo grado di condanna di un uomo per il delitto di circonvenzione di incapace, commesso ai danni della moglie, all'epoca dei fatti già affetta da una disabilità intellettiva di grado moderato-grave — riteneva, contrariamente al giudice di primo grado, sussistenti i presupposti per l'applicazione della causa di non punibilità di cui al primo comma dell'art. 649 del codice penale, aderendo al maggioritario orientamento giurisprudenziale per cui la minaccia o la mera violenza psichica non esclude la configurabilità della causa di non punibilità e della perseguibilità a querela per i reati contro il patrimonio commessi in danno dei prossimi congiunti, in quanto la clausola negativa prevista dall'art. 649, terzo comma, del codice penale opera solo quando il fatto sia commesso con violenza fisica (Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenze 19 ottobre-13 dicembre 2023, n. 49651; 9 marzo-25 maggio 2023, n. 22927; 27 febbraio-15 marzo 2019, n. 11648; 10 maggio-24 luglio 2013, n. 32354; 11 febbraio-24 maggio 2011, n. 20481; sesta sezione penale, sentenze 24 marzo-29 aprile 2021, n. 16469; 5 aprile-11 giugno 2018, n. 26619 e, con specifico riferimento al delitto di circonvenzione di incapace, Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 28 gennaio-25 febbraio 2022, n. 6886);

che, ad avviso del giudice *a quo*, le questioni sarebbero rilevanti poiché, in caso di loro accoglimento, pur restando fermo per l'imputato l'originario regime di non punibilità ai sensi dell'art. 2 del codice penale, la pronuncia di illegittimità costituzionale della norma di favore inciderebbe sulla motivazione della sentenza assolutoria e sulla formula del proscioglimento;

che, ritenendo esclusa, anche alla luce della richiamata giurisprudenza, la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, il Collegio rimettente ravvisa la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui non indica, tra i reati ai quali non si applica la causa di esclusione della punibilità prevista dal primo comma del medesimo articolo, il delitto di circonvenzione di persone incapaci di cui all'art. 643 del codice penale;

che questa mancata previsione si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con l'art. 3 della Costituzione, per diversi aspetti;

che, innanzitutto, la disposizione censurata, da un lato, realizzerebbe una disparità di trattamento tra gli autori del delitto di circonvenzione di incapace e gli autori dei delitti contemplati dal terzo comma dell'art. 649 del codice penale e, dall'altro lato, equipararebbe irragionevolmente l'autore del reato di circonvenzione di incapace all'autore di altri delitti contro il patrimonio non connotati da violenza;

che, inoltre, assicurerebbe protezione assoluta al nucleo familiare, a scapito della punibilità per fatti lesivi dell'altrui patrimonio, in maniera irragionevolmente anacronistica, non rispondente all'esigenza di garantire i diritti individuali e gli stessi doveri di rispetto e solidarietà, che proprio all'interno della famiglia dovrebbero trovare il migliore compimento;

che, sotto altro profilo, escluderebbe irragionevolmente dall'area di non applicazione della causa di non punibilità proprio il reato di circonvenzione d'incapace, che, rispetto agli altri reati contro il patrimonio, si caratterizza per una maggiore insidiosità in quanto la persona offesa del reato, a causa delle sue condizioni di infermità o di deficienza psichica, e quindi di minorata difesa, si trova nell'impossibilità non solo di accorgersi di essere stata manipolata ma finanche di chiedere aiuto e protezione alla pubblica autorità;

che un ulteriore profilo di irragionevolezza deriverebbe dall'incoerenza della disposizione censurata rispetto a più recenti interventi legislativi, inerenti anche ad ambiti estranei all'ordinamento penale, tesi a garantire una maggiore tutela delle persone vulnerabili e ad approntare, anche sotto il profilo sostanziale oltre che processuale, una tutela rafforzata in favore dei soggetti incapaci: quali, ad esempio, l'istituto dell'amministrazione di sostegno o, nell'ambito penale, la condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa di cui all'art. 90-*quater* del codice di procedura penale, nonché il mantenimento della procedibilità d'ufficio, qualora commessi ai danni di «persone incapaci per età o per infermità», per una serie di reati per i quali è altrimenti prevista la procedibilità a querela (articoli 624, terzo comma, e 649-*bis* del codice penale);

che sarebbero, poi, violati l'art. 29 della Costituzione con riguardo al «principio di uguaglianza morale e giuridica tra i coniugi, uguaglianza che merita di essere tutelata anche nel caso in cui l'uno approfitti a suo vantaggio della condizione di incapacità dell'altro», nonché il principio solidaristico di cui all'art. 2 della Costituzione, stante la «necessità di approntare specifiche tutele in favore di soggetti fragili e vulnerabili affinché i loro diritti inviolabili, di cui la libertà morale e la libertà di autodeterminazione costituiscono espressione, trovino piena tutela e possibilità di manifestazione specie all'interno delle formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità»;

che non è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato che, in via preliminare, è necessario verificare l'ammissibilità delle questioni sollevate, con specifico riferimento al margine di intervento di questa Corte in ordine alle norme penali di favore;

che, a tale riguardo, il principio di legalità in materia penale di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione non impedisce l'adozione di decisioni ablative di norme che sottraggano determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma incriminatrice generale, accordando loro un trattamento più benevolo, come accade, ad esempio e per quanto qui rileva, per il tramite della previsione di una causa di non punibilità (*ex pluribus*, sentenze n. 95 del 2025, n. 8 del 2022 e n. 394 del 2006; ordinanza n. 106 del 2024);

che in tal caso, infatti, non si verifica alcuna intromissione nella sfera riservata al legislatore (art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), in quanto non si intacca la riserva di legge nelle scelte di politica criminale;

che, in tali circostanze, l'effetto *in malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme, bensì, quale conseguenza automatica, dalla riespansione della norma incriminatrice a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma che ne delimitava la sfera applicativa;

che, pertanto, l'effetto *in malam partem* è frutto della naturale reazione dell'ordinamento all'annullamento della norma costituzionalmente illegittima (*ex pluribus*, sentenze n. 155 del 2019, n. 5 del 2014, n. 57 del 2009, n. 324 del 2008, n. 394 del 2006 e n. 148 del 1983);

che, in conseguenza del descritto fenomeno, la fattispecie incriminatrice che viene a riespandersi a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale è espressione della originaria scelta dello stesso legislatore, non potendosi ravvisare, dunque, alcun intervento creativo o additivo in materia punitiva da parte di questa Corte;

che, quindi, come già affermato dalla giurisprudenza costituzionale (*ex pluribus*, ancora sentenze n. 155 del 2019, n. 5 del 2014, n. 57 del 2009, n. 324 del 2008, n. 394 del 2006 e n. 148 del 1983), qualora si elimini la causa di non punibilità (o, comunque, si incida sul perimetro della sua area di operatività), si determina la riespansione della regola generale e la condotta coperta dalla causa di non punibilità (dichiarata costituzionalmente illegittima) torna a ricadere nell'area (più estesa) del penalmente rilevante originariamente delineata dal legislatore;

che, del resto, in tali circostanze il sindacato è funzionale a impedire l'esistenza di zone franche sottratte al controllo di legittimità costituzionale (sentenza n. 394 del 2006);

che quanto detto prescinde dal percorso che conduce a tale risultato e vale sia quando la riespansione della regola generale derivi da una declaratoria di illegittimità costituzionale ablativa (in tutto o in parte) della norma penale di favore, sia quando essa derivi da una declaratoria di illegittimità costituzionale che estenda a ulteriori ipotesi una disposizione che deroga alla norma penale di favore;

che una pronuncia di quest'ultimo tipo produce, infatti, anch'essa un restringimento del perimetro di operatività della norma di favore, con la conseguenza che la fattispecie sottratta alla causa di non punibilità torna a ricadere nell'area (più estesa) del penalmente rilevante originariamente delineata dal legislatore;

che l'intervento di questa Corte a tutela dei princìpi costituzionali, pur nei limiti imposti dalla salvaguardia del principio di riserva di legge in materia penale, non può essere impedito dalle contingenti scelte di tecnica di redazione normativa operate dal legislatore;

che, diversamente, ciò che conta è l'esito conseguente all'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale di questa Corte, sempre consentita se l'effetto è quello di confermare l'area del penalmente rilevante tracciata dal legislatore, sulla base del meccanismo della riespansione della regola generale determinata — come affermato dalla già citata sentenza n. 394 del 2006 — dal principio di unitarietà dell'ordinamento;

che, quanto al merito delle questioni sollevate dal giudice *a quo*, le stesse, che riguardano il solo terzo comma dell'art. 649 del codice penale, inducono a dubitare, prima ancora, della compatibilità con la Costituzione della struttura del meccanismo sanzionatorio dei reati contro il patrimonio commessi a danno di congiunti disciplinato dal predetto articolo;

che, infatti, la definizione, nel terzo comma, delle ipotesi di esclusione della punibilità ai sensi del primo comma va necessariamente valutata alla luce del complessivo regime sanzionatorio e del rapporto tra esclusione della punibilità (primo comma) e deroghe a tale esclusione (terzo comma);

che, pertanto, sulla base del rapporto di presupposizione e di continenza tra le questioni dedotte dal giudice *a quo* in ordine al terzo comma dell'art. 649 del codice penale e quelle aventi per oggetto l'intera disposizione, la definizione di queste ultime si configura come logicamente pregiudiziale e strumentale alla definizione delle questioni sollevate dal giudice *a quo* (*ex multis*, ordinanze n. 94 del 2022 e n. 18 del 2021);

che «il modo in cui occasionalmente sono poste le questioni incidentali di legittimità costituzionale non può impedire al giudice delle leggi l'esame pieno del sistema nel quale le norme denunciate sono inserite» (ordinanze n. 18 del 2021 e n. 183 del 1996; nello stesso senso, ordinanze n. 230 del 1975 e n. 100 del 1970);



che la non manifesta infondatezza delle questioni pregiudiziali si rinviene nel possibile contrasto con gli articoli 2, 3 e 29 della Costituzione della vigente disciplina disegnata dall'art. 649 del codice penale, incentrata sulla prevalente tutela del nucleo familiare e dell'unione civile, anche a scapito della posizione dei suoi componenti;

che, come già evidenziato da questa Corte, «una disposizione come quella censurata — ispirata ad un criterio di rigida tutela della istituzione familiare e della sua coesione, attuato a discapito dei diritti individuali dei componenti del nucleo e dello stesso interesse pubblico alla repressione dei reati (sentenza n. 352 del 2000) — de[ve] essere valutata, in punto di ragionevolezza, "alla stregua dell'attuale realtà sociale" (così come questa Corte si espresse con la sentenza n. 126 del 1968)» (sentenza n. 223 del 2015), potendo l'illegittimità costituzionale di una norma derivare anche dalla non più persistente ragionevolezza della stessa alla luce del mutato quadro normativo e del mutato contesto sociale (così, ancora, sentenza n. 223 del 2015);

che, d'altra parte, il fondamento di ogni deroga al principio di eguaglianza tra i cittadini innanzi alla legge deve essere misurato, in termini di ragionevolezza (con riferimento alla congruenza dei suoi presupposti logici e dei suoi concreti effetti), in relazione alle condizioni di fatto e di diritto nelle quali la deroga stessa è chiamata a operare; condizioni, queste, che per definizione sono soggette a una costante evoluzione (di nuovo, sentenza n. 223 del 2015);

che, pertanto, la ragionevolezza della soluzione derogatoria adottata dal legislatore può essere posta in discussione anche in ragione del suo anacronismo, come questa Corte ha più volte affermato (per esempio, sentenze n. 231 del 2013, n. 354 del 2002, n. 508 del 2000 e n. 41 del 1999);

che è dubbia la ragionevolezza della disciplina di cui all'art. 649 del codice penale, in considerazione, innanzitutto, con l'avvento della Costituzione, di una nuova concezione di famiglia, ostativa all'adozione di una disciplina idonea a consentire la prevaricazione dei diritti individuali facenti capo ai singoli componenti (così la più volte citata sentenza n. 223 del 2015; ma anche sentenza n. 494 del 2002, la quale rimarca che la Costituzione «non giustifica una concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti»);

che il superamento della concezione di famiglia come entità distinta dai singoli membri (e, spesso, a essi sovrapposta), meritevole di autonoma protezione anche a discapito degli stessi, è stato, del resto, alla base di fondamentali interventi legislativi, quali la legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), la legge 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia), la legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali) e il decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219);

che, inoltre, l'irragionevolezza dell'assetto delineato dalla disposizione censurata parrebbe emergere dall'abbandono, anche sul piano dei rapporti patrimoniali, della tradizionale piena ed esclusiva comunanza di interessi, sostituita, in maggiore coerenza con il principio di eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, dalla reciproca autonomia economica dei componenti il nucleo familiare o l'unione civile; ciò che è testimoniato, tra l'altro, dalla frequenza assai maggiore dei casi di plurima e indipendente acquisizione di redditi e dalla correlata autonomia nel paritario concorso alle scelte di gestione delle esigenze comuni;

che le valutazioni sin qui esposte fanno ritenere che la disciplina dell'art. 649 del codice penale nel suo complesso si potrebbe porre in contrasto altresì con gli articoli 2 e 29 della Costituzione, i quali tutelano non solo la famiglia e l'unione civile in quanto formazioni sociali, ma anche i diritti inviolabili dei loro singoli componenti;

che, proprio alla luce di tali considerazioni, già con la sentenza n. 223 del 2015, e quindi oltre un decennio fa, questa Corte aveva rivolto un deciso monito al legislatore affinché procedesse all'«indispensabile aggiornamento della disciplina dei reati contro il patrimonio commessi in ambito familiare, che realizzi, pur nella perdurante valorizzazione dell'istituzione familiare e della relativa norma costituzionale di presidio (art. 29 della Costituzione), un nuovo bilanciamento, in questo settore, tra diritti dei singoli ed esigenze di tutela del nucleo familiare»;

che in tale occasione si è osservato che l'intervento di questa Corte si legittima proprio in casi, come quello in esame, nei quali «l'inopportuno trascinamento nel tempo di discipline maturate in un determinato contesto trasmodi, alla luce della mutata realtà sociale, in una regolazione non proporzionata e manifestamente irragionevole degli interessi coinvolti» (ancora sentenza n. 223 del 2015);

che questa Corte, del resto, ha già affermato che il lungo tempo trascorso dalla segnalazione rivolta all'attenzione del legislatore impone di ricondurre a legittimità costituzionale una norma che si reputi irragionevole e lesiva dei parametri costituzionali evocati (sentenza n. 10 del 2024 e ordinanza n. 18 del 2021);

che, d'altra parte, ancorché siano prospettabili soluzioni normative differenziate, l'esame di queste specifiche istanze di tutela costituzionale, attinenti a diritti fondamentali, non può essere pretermesso, poiché «l'esigenza di garantire la legalità costituzionale deve, comunque sia, prevalere su quella di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia» (sentenza n. 242 del 2019 e ordinanza n. 18 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 96 del 2015, n. 162 del 2014 e n. 113 del 2011);

che, infine, il ravvisato anacronismo della censurata disciplina potrebbe non escludere un trattamento differenziato dei reati contro il patrimonio commessi a danno dei congiunti anche sotto il profilo processuale;

che, pertanto, questa Corte non può esimersi, ai fini della definizione del presente giudizio, dal risolvere pregiudizialmente le questioni di legittimità costituzionale, di cui ravvisa la non manifesta infondatezza, dell'art. 649 del codice penale, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 29 della Costituzione.

P.Q.M.

La Corte costituzionale

1) solleva, disponendone la trattazione innanzi a sé, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice penale, in riferimento agli articoli 2, 3 e 29 della Costituzione;

2) sospende il presente giudizio fino alla definizione delle questioni di legittimità costituzionale di cui sopra;

3) ordina che la cancelleria provveda agli adempimenti di legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2026.

Il Presidente: AMOROSO

Il redattore: PATRONI GRIFFI

Depositata in Cancelleria il 6 ottobre 2026

Il direttore della cancelleria: Milana

26C00218

N. **180**

Ordinanza del 7 settembre 2026 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Intesa Sanpaolo S.p.a. contro Gestore dei servizi energetici - GSE S.p.a.

Giurisdizione – Giurisdizione amministrativa – Materie di giurisdizione esclusiva – Devoluzione delle controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti, tra l'altro, la produzione di energia – Previsione che, nell'interpretazione e in base alle condizioni date dal diritto vivente della Corte di cassazione, non comprende le controversie restitutorie o relative a diritti patrimoniali consequenziali o inerenti a diritti patrimoniali consequenziali anche di fonte restitutoria.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 133, comma 1, lettera *o*).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA-*TER*

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1324 del 2026, proposto da Intesa Sanpaolo S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Ripetta 142;

Contro Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Bertollini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Tamarin s.c.a.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Per la revoca e/o l'annullamento del decreto ingiuntivo n. 3994/2025 emesso dal Tribunale amministrativo regionale Lazio, Sez. III-*ter* nel giudizio monitorio n. r.g. 14585/2025, notificato a Intesa Sanpaolo S.p.a. mezzo pec in data 23 dicembre 2025.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del GSE - Gestore dei Servizi Energetici S.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 luglio 2026 il dott. Gabriele La Malfa Ribolla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I. Fatti di causa e svolgimento del processo.

1. Come risulta dal fascicolo del procedimento monitorio prodotto in giudizio in data 10 aprile 2026, con istanza del 27 maggio 2011 la Tamarin s.c.a.r.l. inoltrò al Gestore dei servizi energetici – GSE S.p.a. domanda di concessione della tariffa incentivante disciplinata dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 19 febbraio 2007 (c.d. secondo conto energia), per un impianto fotovoltaico di 158,24 kW sito nel Comune di Marcianise (CE).

Con provvedimento del 12 ottobre 2011 il GSE concesse l'incentivo ammettendo l'istante alla tariffa incentivante per la produzione di energia elettrica dall'impianto nella misura di 0,384 euro/kWh.

Con convenzione in data 31 ottobre 2011 la Tamarin e il GSE regolarono il riconoscimento del contributo spettante per l'energia elettrica prodotta, per un periodo di venti anni dal 27 aprile 2011 data di entrata in esercizio dell'impianto.

Con atto di cessione del credito del 14 maggio 2012 la Tamarin cedette tutti i crediti derivanti dalla convenzione nei confronti del GSE all'istituto Banco di Napoli S.p.a., cui poi subentrò Intesa Sanpaolo S.p.a., come risulta da comunicazione ricevuta dal GSE il 22 maggio 2012.

Con successivo provvedimento di annullamento in autotutela in data 11 ottobre 2023 il GSE ha annullato il provvedimento di ammissione alle tariffe incentivanti: per come risulta dal provvedimento, ad istanza di un condominio il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere ha emesso ordinanza *ex* art. 700 codice di procedura civile volta alla disattivazione dell'impianto fotovoltaico; nel contraddittorio procedimentale, in assenza di notizie sul seguito della disattivazione e/o riattivazione dell'impianto e dei relativi periodi di fermo esercizio, nonché in assenza di ulteriori elementi quanto al procedimento presso il citato Tribunale, il GSE ha definito il procedimento con l'annullamento in autotutela dell'ammissione agli incentivi.

Il provvedimento evidenzia altresì: "Il Soggetto Responsabile sarà, pertanto, tenuto a restituire al GSE gli incentivi indebitamente percepiti il cui ammontare verrà comunicato con separato provvedimento".

Il provvedimento di annullamento in autotutela non è stato impugnato e si è consolidato.

Il GSE ha conseguentemente emesso una richiesta di restituzione in data 21 marzo 2024 degli incentivi indebitamente percepiti, per il totale di euro 482.009,84 nei confronti della Tamarin, e quanto alla somma di euro 383.610 erogata a seguito dell'accettazione della cessione del credito, anche nei confronti del cessionario del credito responsabile in solido, Intesa Sanpaolo già Banco di Napoli.

2. A fronte dell'inerzia nel pagamento e previa diffida il GSE ha presentato ricorso per decreto ingiuntivo, ai sensi dell'art. 118 c.p.a., n. r.g. 14585/2025 presso questo Tribunale amministrativo regionale Lazio contro Tamarin e Intesa Sanpaolo.

Con decreto ingiuntivo 3994 del 20 dicembre 2025 questo Tribunale amministrativo regionale ha accolto il ricorso, rilevando, per come risultante dal deposito in atti, l'intervenuta acquisizione in capo ai debitori della conoscenza dell'importo da restituire, della causale e della possibilità di proporre ricorso, e dando atto inoltre della certezza, liquidità, esigibilità e del fondamento su prova scritta della pretesa creditoria.

Il Tribunale amministrativo regionale ha ordinato il pagamento alla Tamarin di euro 482.009,84, in solido con Intesa Sanpaolo limitatamente all'importo di euro 383.610, e il GSE ha notificato il decreto via pec alle parti ingiunte in data 23 dicembre 2025.

3. Con ricorso in opposizione al decreto ingiuntivo, n. r.g. 1324/2026 di questo TAR, notificato il 29 gennaio e depositato il 30 gennaio 2026, Intesa Sanpaolo ha chiesto la revoca del decreto ingiuntivo sulla base dei seguenti motivi:

I. Sull'insussistenza del credito e sul difetto di prova.

L'opponente afferma che la cessione di credito era a scopo di garanzia, con conseguente ritrasferimento automatico del credito nel caso di estinzione del credito garantito. I versamenti sarebbero tutti antecedenti al 6 maggio 2020, data della decadenza dal beneficio del termine della mutuataria Tamarin.

Il GSE non avrebbe dimostrato di aver corrisposto l'importo di euro 383.610,00 in favore della Banca, in assenza di elementi giustificativi in questo senso contenuti nel provvedimento interruttivo del rapporto incentivante.

Dopo la cessione del credito i versamenti sarebbero stati effettuati sempre in favore della Tamarin seppur su un conto corrente acceso presso Intesa Sanpaolo, restando quest'ultima estranea al rapporto pubblicistico di concessione dell'incentivo.

Ad ogni modo, aggiunge la Banca, il GSE ha prodotto contabili di pagamento per soli euro 107.894, a fronte dei 383.610 pretesi e i contenuti del libro giornale prodotto non recherebbero riferimento alla convenzione incentivante per cui è causa né sarebbero idonei a fornire la prova del diritto azionato.

4. Si è costituito il GSE per chiedere il rigetto del ricorso.

Con memoria del 10 aprile 2026 l'ente opposto ha sostenuto la certezza del credito e l'esistenza di prova scritta e ha eccepito che la convenzione di incentivazione ha previsto che "i crediti ceduti dovranno essere pagati dal GSE mediante bonifico bancario, su espressa indicazione del cessionario, sul conto corrente intestato a TAMARIN SCARL"; poiché la cessione sarebbe stata effettuata pro solvendo, nel caso in cui il debitore cedente non avesse adempiuto all'obbligazione, il cessionario avrebbe potuto rivalersi sul cedente per ottenere la somma dovuta (articoli 1260 e ss. c.c.).

La giurisprudenza amministrativa, pronunciandosi su analoghe fattispecie nelle quali la pretesa restitutoria del GSE è stata azionata nei confronti del soggetto cessionario degli incentivi, avrebbe ritenuto che la cessione del credito pattuita *pro solvendo* a scopo di garanzia del finanziamento concesso non infici la responsabilità solidale sussistente tra le parti, poiché lo scopo della cessione deve ritenersi irrilevante ai fini restitutori, con la conseguenza che la funzione di garanzia sarebbe estranea all'insorta obbligazione restitutoria (Cons. Stato, II, 5981/2025; 10359/2024; Tribunale amministrativo regionale Lazio, III-*ter*, 12095/2022).

5. All'udienza pubblica del 19 maggio 2026 il Tribunale ha sollevato d'ufficio a verbale il rilievo del possibile difetto di giurisdizione e rinviato l'udienza, per consentire alle parti il deposito di difese scritte.

Con memoria del 10 giugno 2026 Intesa Sanpaolo ha sostenuto la giurisdizione del giudice ordinario.

Osserva l'opponente che in questi termini si sono pronunciate le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con le ordinanze n. 5925, 5926, 5927, 9087, 9089, 9092, 9094, 9097 del 2026 e, da ultimo, con l'ordinanza 25.04.2026, n. 11151 che, nel rinviare al contenuto delle prime, ha evidenziato che "… la controversia sulla restituzione degli incentivi non conosce più dell'esercizio di poteri pubblicistici, non attenendo a procedure o a provvedimenti concernenti la produzione di energia in senso funzionale, né, più in particolare, al provvedimento di decadenza dalla tariffa incentivante – già oggetto di separato giudizio, conclusosi nel senso della legittimità di tale provvedimento – ma si risolve in una ordinaria pretesa restitutoria fondata su un diritto soggettivo di credito. L'art. 133, comma 1, lettera *o)*, c.p.a. non estende, quindi, la giurisdizione esclusiva a tutte le controversie solo causalmente collegate a un provvedimento amministrativo, ma richiede che l'oggetto della lite sia l'esercizio, almeno in via mediata, di un potere autoritativo. Ne consegue che, nel caso in esame, il provvedimento di decadenza si configura quale mero antecedente della pretesa restitutoria, la cui legittimità non è più oggetto di contestazione, collocandosi la controversia in una fase, quella della ripetizione dell'indebito, nella quale l'intervento autoritativo dell'amministrazione deve ritenersi definitivamente esaurito".

Con memoria del 10 giugno 2026 il GSE ha sostenuto la giurisdizione del giudice amministrativo, *ex* art. 133, comma 1, lettera o, del codice del processo amministrativo, che assegna alla giurisdizione esclusiva "le controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia".

Afferma il GSE che nell'esercitare il proprio potere di verifica e controllo, nel caso si ravvisino violazioni rilevanti ai fini del riconoscimento dei benefici, esso "dispone … la decadenza dagli incentivi, nonché il recupero delle somme già erogate" (art. 42, comma 3, primo alinea, del decreto legislativo n. 28/2011).

Tale normativa affiderebbe al GSE una funzione di natura amministrativa, che includerebbe il potere-dovere di procedere al recupero dei benefici corrisposti.

Sostiene l'ente opposto che alle determinazioni dirette al recupero di somme indebitamente erogate sarebbe sempre sotteso un interesse pubblico *in re ipsa*, prevalente su ogni contrapposto interesse dei privati, e cita a sostegno giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, II, 6418/2024; 7412/2025; 2592/2025; Tribunale amministrativo regionale Lazio, III-*ter*, 2994/2023, 1242/2017).

Aggiunge che la giurisprudenza ha interpretato la norma nel senso di contemplare un'ampia materia, la "produzione di energia", suscettibile di comprendere nel suo campo applicativo anche le controversie relative agli incentivi (e più in generale ai regimi di sostegno) alla produzione da fonti rinnovabili, stanti le finalità dell'intervento pubblico nel settore e il nesso di strumentalità sussistente tra questo e gli inerenti obblighi di matrice europea e internazionale (così Cassazione Sez. Un. ordinanza 13 giugno 2017, n. 14653; Cassazione, Sez. Un, 27 aprile 2017, numeri 10409, 10410 e 10411; Cassazione, Sez. Un, 4 maggio 2017, n. 10795).

Data la presenza di una convenzione di regolazione accessoria al provvedimento di concessione dell'incentivo, il GSE afferma anche la sussistenza della giurisdizione esclusiva del g.a. ai sensi del combinato disposto con l'art. 133, comma 1, lettera a, n. 2, c.p.a. ("formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni"). Alla nuova udienza del 22 luglio 2026 la causa è passata in decisione.

II. Oggetto della questione di legittimità costituzionale.

6. Si propone questione di legittimità costituzionale dell'art. 133 comma 1 lettera o, c.p.a., come interpretato dal diritto vivente univoco della Corte Suprema di Cassazione, per contrasto con i seguenti articoli della Costituzione:

art. 3, comma 1 (disparità di trattamento fra diritti di fonte risarcitoria e di fonte restitutoria, che è manifestamente irragionevole non accomunare stante la *ratio* riparatoria di una sfera giuridico-patrimoniale lesa, anche quanto al risarcimento del danno in forma specifica);

art. 24, comma 1 ("tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi", da cui si ricava il principio costituzionale di pienezza della tutela), in correlazione con gli articoli 111, comma 1, e 113, comma 2;

art. 25, comma 1 (nel senso che l'art. 7 c.p.a. individua il giudice amministrativo come titolare della cognizione anche dei diritti patrimoniali consequenziali e l'art. 133, comma 1, lettera a n. 2 c.p.a., sulla giurisdizione per le convenzioni integrative di provvedimento, converge nello stesso senso; del pari l'art. 118 c.p.a. sul ricorso monitorio nella giurisdizione esclusiva sarebbe reso inattuabile);

art. 103, comma 1 (la *ratio* della giurisdizione esclusiva è di consentire al g.a. la cognizione nella particolare materia della produzione di energia, che spetta in generale quanto agli interessi legittimi alla sua giurisdizione generale di legittimità, anche dei diritti soggettivi, senza distinguere per come sostenuto dalla Corte di cassazione quanto alla fonte del diritto soggettivo o allo stato del processo della giurisdizione generale di legittimità, riguardante la domanda di annullamento del provvedimento da cui deriva il diritto soggettivo, o alla condizione di inoppugnabilità di detto provvedimento).

III. Poteri amministrativi del GSE in tema di produzione di energia.

7. Si premette che il Gestore dei servizi energetici, GSE, è una società per azioni interamente controllata dal Ministero dell'economia e titolare dei poteri di amministrazione, verifica e controllo in tema di erogazione di incentivi agli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, così da favorire lo sviluppo della produzione di queste forme di energia e contribuire alla riduzione delle emissioni climalteranti (*ex* art. 42, comma 1, del decreto legislativo 28/2011: "1. L'erogazione di incentivi nei settori elettrico, termico e dell'efficienza energetica, di competenza del GSE, è subordinata alla verifica dei dati forniti dai soggetti responsabili che presentano istanza. La verifica, che può essere affidata anche agli enti controllati dal GSE, è effettuata attraverso il controllo della documentazione trasmessa, nonché con controlli a campione sugli impianti. I controlli sugli impianti, per i quali i soggetti preposti dal GSE rivestono la qualifica di pubblico ufficiale, sono svolti anche senza preavviso ed hanno ad oggetto la documentazione relativa all'impianto, la sua configurazione impiantistica e le modalità di connessione alla rete elettrica").

8. Gli incentivi hanno varie forme: contributi a fondo perduto per la realizzazione di impianti; tariffe incentivanti per la produzione ed immissione in rete di energia da fonte rinnovabile, detratto l'autoconsumo per i servizi ausiliari; finanziamenti in conto capitale da soli o aggregati a tariffe incentivanti; titoli cedibili su un mercato virtuale, come i certificati verdi e bianchi; crediti d'imposta per la realizzazione di impianti o l'acquisto di beni e servizi.

Sono profondamente interconnessi con la disciplina europea degli aiuti di Stato e in molti casi, per un principio di efficienza derivante dal c.d. effetto di incentivazione di matrice europea, non sono cumulabili con altre forme di sostegno economico (ad esempio deduzioni e detrazioni dalle imposte sul reddito).

9. L'attuale art. 42 del decreto legislativo 28/2011 prevede: "3. Nel caso in cui le violazioni riscontrate nell'ambito dei controlli di cui ai commi 1 e 2 siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, il GSE in presenza dei presupposti di cui all'art. 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 dispone il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi, nonché il recupero delle somme già erogate, e trasmette all'Autorità l'esito degli accertamenti effettuati per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 2, comma 20, lettera *c)*, della legge 14 novembre 1995, n. 481.

In deroga al periodo precedente, al fine di salvaguardare la produzione di energia da fonti rinnovabili degli impianti che al momento dell'accertamento della violazione percepiscono incentivi, il GSE dispone la decurtazione dell'incentivo in misura ricompresa fra il 10 e il 50 per cento in ragione dell'entità della violazione. Nel caso in cui le violazioni siano spontaneamente denunciate dal soggetto responsabile al di fuori di un procedimento di verifica e controllo le decurtazioni sono ulteriormente ridotte della metà".

All'originario testo dell'art. 42 che prevedeva la decadenza e il rigetto di un'istanza di incentivo sono stati aggiunti nel tempo, nell'ottica di un monitoraggio più articolato e proporzionato allo sviluppo del settore, altri poteri:

sulla base dell'art. 42, comma 5 e 6 del decreto legislativo 28/2011, il Ministero dello sviluppo economico ha definito più nel dettaglio la disciplina dei controlli, con decreto 31 gennaio 2014, c.d. decreto controlli, ivi elencando all'art. 11, comma 1 e all'allegato 1, le violazioni rilevanti che danno luogo senz'altro a decadenza dagli incentivi e all'art. 11, comma 3, le violazioni che non danno luogo a decadenza ma a mera rideterminazione dell'incentivo, conseguenti a violazioni o inadempimenti che refluiscano sull'esatta quantificazione degli incentivi o dei premi;

successivamente, in presenza della diffusa emergenza dell'incentivazione di pannelli di produzione apparentemente europea ma in realtà extra-europea e dei conseguenti provvedimenti decadenziali adottati dal GSE, l'art. 57-*quater*, comma 1, decreto-legge n. 50/2017, convertito con modificazione in legge n. 96/2017, ha introdotto una procedura di sanatoria delle violazioni riscontrate, all'art. 42, comma 4-*bis* ("Al fine di salvaguardare la produzione di energia elettrica derivante da impianti fotovoltaici, agli impianti di potenza superiore a 3 kW nei quali, a seguito di verifiche o controlli, risultano installati moduli non certificati o con certificazioni non rispondenti alla normativa di riferimento e per i quali il soggetto beneficiario della tariffa incentivante abbia intrapreso le azioni consentite dalla legge nei confronti dei soggetti responsabili della non conformità dei moduli, si applica, su istanza del medesimo soggetto beneficiario, una decurtazione del 10 per cento della tariffa incentivante base per l'energia prodotta dalla data di decorrenza della convenzione con il GSE");

successivamente, con l'art. 1, comma 960, lettera a, legge n. 205/2017 e l'art. 13-*bis*, comma 1, lettera a, decreto-legge 101/2019, convertito con modificazione in legge legge n. 128/2019, è stato introdotto un secondo capoverso dell'art. 42, comma 3, che disciplina il potere discrezionale della decurtazione degli incentivi, alternativo alla decadenza, attivabile anche questo in determinati casi su istanza di parte ("In deroga al periodo precedente, al fine di salvaguardare la produzione di energia da fonti rinnovabili, l'energia termica e il risparmio energetico, conseguente agli interventi di efficientamento, degli impianti che al momento dell'accertamento della violazione percepiscono incentivi, il GSE dispone la decurtazione dell'incentivo in misura ricompresa fra il 10 e il 50 per cento in ragione dell'entità della violazione. Nel caso in cui le violazioni siano spontaneamente denunciate dal soggetto responsabile al di fuori di un procedimento di verifica e controllo le decurtazioni sono ulteriormente ridotte della metà");

infine, l'art. 56, comma 7 e comma 8 del decreto-legge 76/2020, convertito in legge n. 120/2020, c.d. decreto semplificazioni, ha sancito che i provvedimenti di decadenza e rigetto possono essere emessi "in presenza dei presupposti di cui all'art. 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241"; l'art. 56, comma 8, introduce un nuovo potere, il riesame dei provvedimenti ancora contestabili attraverso i nuovi criteri dell'annullamento d'ufficio in quanto applicabili *ratione temporis* ("Le disposizioni di cui al comma 7 si applicano anche ai progetti di efficienza energetica oggetto di procedimenti amministrativi di annullamento d'ufficio in corso e, su richiesta dell'interessato, a quelli definiti con provvedimenti del GSE di decadenza dagli incentivi, oggetto di procedimenti giurisdizionali pendenti nonché di quelli non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, compresi i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica per i quali non è intervenuto il parere di cui all'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199.

Il GSE, preso atto della documentazione già nella propria disponibilità e di eventuale documentazione integrativa messa a disposizione dal proponente, dispone la revoca del provvedimento di annullamento entro il termine di 60 giorni consecutivi dalla data di presentazione dell'istanza a cura del soggetto interessato. Le disposizioni di cui al comma 7 non si applicano nel caso in cui la condotta dell'operatore che ha determinato il provvedimento di decadenza del GSE è oggetto di procedimento penale in corso concluso con sentenza di condanna, anche non definitiva").

Oltre questi poteri interruttivi o modificativi del rapporto incentivante, attivabili in determinati casi su istanza di parte e alle condizioni previste, il procedimento di controllo e verifica può esitare, come avvenuto nella controversia oggi in esame, in un annullamento d'ufficio *ex* art. 21-*novies* della legge n. 241/1990.

IV. La giurisdizione ex art. 133, comma 1, lettera o, del decreto legislativo n. 104/2010, codice del processo amministrativo. Il diritto vivente della Corte Suprema di Cassazione.

10. Una antecedente previsione della giurisdizione in tema di procedure e provvedimenti relativi alla produzione di energia era contenuta nell'art. 1, comma 552 della legge 311 del 2004, secondo cui "Le controversie aventi ad oggetto le procedure ed i provvedimenti in materia di impianti di generazione di energia elettrica di cui al decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2003 [*recte*: 2002], n. 55, e le relative questioni risarcitorie sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo".

L'odierno art. 133, primo comma, lettera o del decreto legislativo 104/2010, codice del processo amministrativo, prevede "1. Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge … *o)* le controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia, ivi comprese quelle inerenti l'energia da fonte nucleare, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche e quelle relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti".

11. La domanda di accertamento di illegittimità costituzionale parziale dell'art. 133, lettera o c.p.a., nell'interpretazione del c.d. diritto vivente, richiede la verifica della giurisprudenza della Corte di cassazione, nel senso della formazione non occasionale ma ribadita e univoca di un'interpretazione, se del caso avente portata nomofilattica (Corte cost. 178/2022; 162/2025).

Al riguardo numerose sentenze emesse nel 2026 dalla Corte di cassazione, nel puntualizzare precedenti orientamenti, affermano la giurisdizione del giudice ordinario sulla richiesta di restituzione di somme indebitamente erogate quali incentivi.

Si legge in particolare, relativamente a casi di azioni promosse dal GSE per la condanna in via ordinaria alla restituzione di incentivi, definitivamente accertati come indebitamente erogati per effetto dell'artato frazionamento delle iniziative imprenditoriali volte a conseguirli:

"Quando la decadenza dagli incentivi sia stata definitivamente accertata – perché non impugnata ovvero perché confermata da sentenza passata in giudicato – il potere amministrativo del GSE deve ritenersi ormai esaurito.

In tale evenienza, infatti, il provvedimento di decadenza assurge a presupposto fattuale e giuridico irretrattabile, sottratto a ogni ulteriore scrutinio giurisdizionale …

L'art. 133, comma 1, lettera *o)*, c.p.a. non estende, quindi, la giurisdizione esclusiva a tutte le controversie solo causalmente collegate a un provvedimento amministrativo, ma richiede che l'oggetto della lite sia l'esercizio, almeno in via mediata, di un potere autoritativo.

Ne consegue che, nel caso in esame, il provvedimento di decadenza si configura quale mero antecedente della pretesa restitutoria, la cui legittimità non è più oggetto di contestazione, collocandosi la controversia in una fase, quella della ripetizione dell'indebito, nella quale l'intervento autoritativo dell'amministrazione deve ritenersi definitivamente esaurito" (Cassazione Sez. Un. 5925, 5926, 5927 del 16 marzo 2026; ugualmente 9087 del 10 aprile 2026; 11151 del 25 aprile 2026; 11891, 11892, 11894 del 30 aprile 2026; 21796, 21801 del 25 giugno 2026; 21802, 21804 del 26 giugno 2026; 22643 del 3 luglio 2026; 24701 del 18 agosto 2026; *cfr*: anche Consiglio di Stato, II, 6268 del 3 agosto 2026).

Gli orientamenti puntualizzati nel 2026 con quattordici pronunce regolatrici della giurisdizione non sono inediti ma già in parte contenuti in alcune prime e antecedenti affermazioni della giurisdizione del giudice ordinario, sia pure con diversità di argomenti, ad esempio, Cassazione Civ., Sez. Un. , ordinanza 22204 del 14 luglio 2022: "Secondo le linee indicate da Corte costituzionale n. 204/2004, per effetto della quale le controversie relative a concessioni di pubblici servizi sono devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva, ad eccezione di quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia tra il gestore del servizio energetico e il mandatario all'incasso dei benefici riconosciuti".

Non viene quindi in rilievo, secondo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, né un numero limitato né un tempo ridotto di emissione delle pronunce e si è in presenza di arresti nomofilattici delle Sezioni Unite ai sensi dell'art. 65 del regio decreto 12/1941, con rilevanza ai fini della formazione del c.d. diritto vivente (Corte Costituzionale 38/2024).

12. Le citate pronunce della Corte di cassazione riconsiderano un precedente orientamento sempre della Suprema Corte, che in precedenza aveva affermato la piena sussistenza della giurisdizione esclusiva anche sulle pretese restitutorie, a parere di questo collegio in modo condivisibile e largamente seguito dalla giurisprudenza amministrativa (*cfr*: da ultimo Consiglio di Stato, II, 9275, 5981 del 2025; Tribunale amministrativo regionale Lazio, III-*ter*, 12608/2026), per come ribadito ad esempio da Cassazione Civ., Sez. Un. 10 aprile 2019, n. 10020, con richiami a ordinanze antecedenti delle Sezioni Unite: "La giurisprudenza di questa Corte è coesa nel senso che il GSE è soggetto che, seppur nella veste di società per azioni, il cui azionista unico è il Ministero dell'economia e delle finanze, svolge funzioni di natura pubblicistica nel settore elettrico e in particolare in tema di incentivazione dell'energia elettrica da fonte rinnovabile, attendendo alla gestione del relativo sistema pubblico, anche mediante la concreta erogazione delle tariffe (Cassazione, Sez. U., 24 febbraio 2014, n. 4326; Cassazione, S.U., 27 aprile 2017, n. 10409; Cassazione, S.U., 4 maggio 2017, n. 10795; Cassazione, S.U., 13 giugno 2017, n. 14653; Cassazione, S.U., 3 novembre 2017, n. 26150; Cassazione, S.U., 2 novembre 2018, n. 28057).

Si è, altresì, precisato che la previsione di contributi tariffari, e quindi lo stesso regime di sostegno e promozione delle fonti rinnovabili di energia, costituisce uno strumento d'indirizzo della produzione energetica nazionale (Cassazione, S.U., n. 14653/2017; Cassazione, S.U., n. 28057/2018), ciò innestandosi "in un'area dominata dalla necessità di tutelare e bilanciare rilevanti interessi pubblici e privati" (Cassazione, S.U., n. 10795/2017).

Ed è in tale contesto, quindi, che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 16 del 2017, ha evidenziato che le "convenzioni stipulate con il Gestore" si palesano come "negozi di diritto privato" accessori ai provvedimenti di concessione degli incentivi e "costituiscono strumenti di regolazione, volti a raggiungere l'obiettivo dell'incentivazione di certe fonti energetiche nell'equilibrio con le altre fonti di energia rinnovabili, e con il minimo sacrificio per gli utenti che pure ne sopportano l'onere economico".

È da evidenziarsi che questo antecedente indirizzo delle Sezioni Unite aveva riconosciuto alla giurisdizione esclusiva del g.a. anche la cognizione sulla "richiesta di restituzione degli incentivi economici fruiti, ovverosia un provvedimento sull'incentivazione della produzione di energia" concernente quindi "la produzione di energia", essendo la previsione di contributi tariffari uno strumento d'indirizzo della produzione energetica nazionale (così in particolare Cassazione Sez. Un. 26150 del 3 novembre 2017, in controversia in cui oggetto d'impugnazione non era il provvedimento avente a oggetto la carenza delle condizioni per l'accesso ai benefici ma soltanto la richiesta regionale del pagamento di maggiori canoni, da parte di una regione che aveva rilasciato una concessione idroelettrica inadempiuta, e la richiesta da parte del GSE di restituzione delle incentivazioni fruite).

13. Le nuove sentenze della Corte di cassazione implicano per il carattere ripetuto e ribadito l'intervenuta formazione di un nuovo diritto vivente, da parte della Corte istituzionalmente titolare del ruolo di nomofilachia e di regolazione della giurisdizione, tale da poter determinare – in generale e nel terzo grado di giudizio – l'insussistenza della giurisdizione esclusiva nelle controversie prettamente restitutorie di incentivi indebitamente corrisposti dal GSE, nei casi in cui sia già intervenuto il definitivo accertamento del provvedimento di decadenza (o, con effetto equipollente, di annullamento in autotutela o comunque di modifica dell'entità dell'incentivo), perché non impugnato o confermato da sentenza passata in giudicato.

V. Rilevanza della questione di costituzionalità. Tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.

14. In continuità con l'avviso reso d'ufficio, del possibile difetto di giurisdizione *ex* art. 73, comma 3 c.p.a., la questione proposta ha rilevanza nel presente giudizio dal momento che:

a seguire il citato orientamento della Corte di cassazione quale Corte regolatrice della giurisdizione, ne può derivare come conseguenza logico-giuridica e processuale la declaratoria del difetto di giurisdizione nell'odierno procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo;

nel caso di una pronuncia di annullamento parziale dell'art. 133, comma 1, lettera o, c.p.a. nella parte in cui non comprende le controversie restitutorie come quella in esame nella giurisdizione esclusiva, la conseguenza prevedibile è il mantenimento della giurisdizione e la possibilità di esaminare la controversia nel merito, in assenza di questioni preliminari di rito o di merito che ostino all'esame.

Ne segue che ogni tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme, che pure la dottrina costituzionalistica ha affermato come non più dovuto per proporre la quaestio de *legitimate*, sembra contrastare contro la formazione di una norma ribadita dalla Corte regolatrice, nell'interpretare il significato della disposizione dell'art. 133, comma 1, lettera o, c.p.a.

L'eventuale parziale annullamento in sede costituzionale della disposizione contestata, nella parte in cui secondo l'interpretazione del diritto vivente esclude dalla giurisdizione del g.a. l'azione restitutoria, spiegherebbe una diretta influenza sul presente giudizio, perché il provvedimento di annullamento in autotutela dell'ammissione agli incentivi emesso dal GSE qui in esame non è stato impugnato nei termini di legge e si è consolidato, con relativa rilevanza del citato orientamento nomofilattico quanto all'azione restitutoria.

VI. Non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

VI.1. Violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza, *ex* art. 3 della Costituzione, in relazione al differente trattamento tra diritti di fonte risarcitoria e diritti di fonte restitutoria.

15. L'interpretazione dell'art. 133, comma 1, lettera o, del decreto legislativo n. 104/2010 data dalla Corte di cassazione determina una evidente e ingiustificata disparità di trattamento fra titolari di diritti restitutori e titolari di diritti risarcitori come nel caso in esame il GSE S.p.a.

Com'è noto i due rimedi nascono in contesti giuridici diversi (senza completezza: le *condictiones*, da un lato; la *lex Aquilia de damno*, dall'altro).

Il rimedio risarcitorio, che per il modo della formulazione dell'art. 133, primo comma, lettera o, "controversie, incluse quelle risarcitorie", spetta al g.a., ha un funzionamento più complesso e articolato, ad esempio quanto ai contenuti dell'onere della prova, rispetto al rimedio restitutorio, nel quale invece principalmente per il fatto che la causa del pagamento è assente o finita, secondo il modello della *condictio sine causa e ob causam finitam*, si determina l'effetto obbligatorio (arg. anche *ex* art. 2033: "chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato").

La moderna dottrina civilistica sulla tutela civile dei diritti, pur dando conto delle differenze di regime tra i rimedi restitutori e risarcitori (ad esempio, la ripetizione dell'indebito prescinde da un danno), sostiene peraltro che il risarcimento del danno in forma specifica sia in buona sostanza una misura a carattere restitutorio, e che rientri di fatto nelle forme di tutela ripristinatoria.

La misura di tutela, introdotta dall'art. 2058 c.c., resa in seguito particolarmente attuale a seguito della sua introduzione anche nel processo amministrativo, dapprima con l'art. 35 del decreto legislativo n. 80/1998, così come modificato dalla legge n. 205/2000, oggi negli articoli 30, comma 2 e 34, comma 1, lettera c., del decreto legislativo n. 104/2010, serve a rimuovere un danno provocato e mira a rispettare un assetto allocativo dato, impedendo il trasferimento di risorse al di fuori della volontà del titolare.

Quando il risarcimento è in forma specifica esso mira alla ripristinazione materiale di un assetto di interessi leso, anziché alla sua riparazione per equivalente secondo il modello della *Differenztheorie*.

16. Manifestamente paradossale sembra quindi, nell'ottica di un trattamento uguale di situazioni in concreto sovrapponibili quanto all'effetto ripristinatorio, che l'azione per il risarcimento di una perdita subita (*ex* art. 1223 c.c., applicabile in campo aquiliano per il richiamo dell'art. 2056 c.c.) e l'azione per il risarcimento del danno in forma

specifica (art. 30, comma 2, 34, comma 1, lettera c, art. 133, comma 1, lettera o, c.p.a.; art. 2058 c.c.) nella materia in esame spettino alla giurisdizione esclusiva, laddove l'azione per la restituzione di un importo per incentivi indebitamente erogato (*ex* art. 2033 c.c.) non le spetti nei determinati casi enunciati dal diritto vivente.

Inoltre, il rimedio del risarcimento del danno anche in forma specifica resta al giudice amministrativo in ogni caso mentre l'azione restitutoria non resterebbe nei casi dell'accertamento con forza di giudicato della decadenza (o del provvedimento equivalente negli effetti) o della sua inoppugnabilità.

Nell'ambito delle tecniche rimediali risarcitorie il risarcimento in forma specifica assomiglia nel suo fine in modo particolare alla ripetizione dell'indebito, perché in entrambi casi il rimedio mira a ripristinare esattamente nello *status quo ante* il patrimonio che ha riportato una perdita.

Risulta violativo del principio di ragionevolezza non accomunare le regole per individuare la giurisdizione dell'azione risarcitoria e dell'azione restitutoria, stante la comune *ratio* riparatrice ai due rimedi di una sfera giuridico-patrimoniale lesa, in generale e con specifico riferimento al risarcimento del danno in forma specifica.

Se può presumersi che le norme sulla giurisdizione possano anche influenzare le modalità di esercizio dei rimedi trasmoda nell'irragionevolezza manifesta assegnare a plessi giurisdizionali distinti azioni in parte accomunate dalla medesima funzione di reintegrazione di una perdita patrimoniale e, in particolare, a fronte del mantenimento in capo al g.a. delle azioni di risarcimento del danno per equivalente e in forma specifica riconoscere, invece, al g.o. una parte ampia, pressoché totale, delle azioni restitutorie in tema di procedure e provvedimenti sulla produzione di energia.

Verrebbe a crearsi una disparità di trattamento del tutto irragionevole fra titolari di diritti patrimoniali consequenziali.

La proposizione dell'azione di risarcimento del danno inerente a una procedura o a un provvedimento presso la giurisdizione esclusiva non è infatti sottoposta a quei limiti (il giudicato, l'inoppugnabilità del provvedimento) che invece il diritto vivente oggi introduce per l'esercizio dell'azione restitutoria, con compromissione degli spazi della tutela in questa sede (arg. *ex* art. 30, comma 5, c.p.a.: "5. Nel caso in cui sia stata proposta azione di annullamento la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza").

Proprio quanto alla norma attributiva della giurisdizione esclusiva su procedure e provvedimenti in tema di energia la Corte costituzionale ha affermato: "Deve, dunque, concludersi che legittimamente la norma censurata ha riconosciuto esclusivamente al giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica poteri idonei ad assicurare piena tutela, e quindi anche una tutela risarcitoria, per equivalente o in forma specifica, per il danno asseritamente sofferto anche in violazione di diritti fondamentali in dipendenza dell'illegittimo esercizio del potere pubblico da parte della pubblica amministrazione" (Corte cost. 140/2007).

La violazione del principio di ragionevolezza deriva dal fatto che non è dato scorgere una effettiva e significativa *ratio* che giustifichi il differente trattamento nella fissazione della giurisdizione quanto all'esercizio delle due azioni, con il risarcimento al g.a. e la gran parte delle restituzioni al g.o.

VI.2. Violazione del principio di pienezza della tutela dinanzi al giudice amministrativo, *ex* art. 24, comma 1, 111, comma 1, 113, comma 2, della Costituzione.

17. Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, dall'art. 24 Cost. deriva il principio di pienezza della tutela: "L'attribuzione di tale potere di risarcimento del danno, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, non soltanto appare conforme alla piena dignità di giudice riconosciuta dalla Costituzione al Consiglio di Stato (*sub* 3), ma anche, e soprattutto, essa affonda le sue radici nella previsione dell'art. 24 Cost., il quale, garantendo alle situazioni soggettive devolute alla giurisdizione amministrativa piena ed effettiva tutela, implica che il giudice sia munito di adeguati poteri; e certamente il superamento della regola (avvenuto, peraltro, sovente in via pretoria nelle ipotesi olim di giurisdizione esclusiva), che imponeva, ottenuta tutela davanti al giudice amministrativo, di adire il giudice ordinario, con i relativi gradi di giudizio, per vedersi riconosciuti i diritti patrimoniali consequenziali e l'eventuale risarcimento del danno (regola alla quale era ispirato anche l'art. 13 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, che pure era di derivazione comunitaria), costituisce null'altro che attuazione del precetto di cui all'art. 24 Cost" (Corte cost. 204/2004).

Ne segue che espungere dall'art. 133, comma 1, lettera o il rimedio restitutorio, sia pure in casi determinati, implica una riduzione della pienezza ed effettività della tutela da parte del giudice amministrativo e ripropone, in modo già stigmatizzato da Corte costituzionale 204/2004, un ridimensionamento della tutela dei diritti patrimoniali consequenziali in sede amministrativa, oggi pure legislativamente precluso dall'art. 7 c.p.a.

Con il paradosso, violativo anche degli articoli 111, comma 1, e 113, comma 2, della Carta, che, nel caso di specie, la limitazione in sede di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo riguarda la parte attrice in senso sostanziale, GSE S.p.a. quale società interamente controllata dal Ministero dell'economia e titolare dei poteri sugli incentivi alle fonti di energia rinnovabile, ma analoga limitazione quanto ai mezzi di impugnazione esperibili può ben riguardare i cittadini e le imprese titolari di pretese restitutorie nei confronti del GSE.

18. A fronte della possibilità espressamente prevista di agire per il risarcimento del danno, contrattuale o aquiliano, correlato a procedure e provvedimenti in tema di produzione di energia dinanzi il g.a. in sede di giurisdizione esclusiva, introdurre in via pretoria deroghe e condizioni ad una forma di tutela meno complessa e più strettamente consequenziale del risarcimento, come la ripetizione dell'indebito correlato a dette procedure e detti provvedimenti, pare determinare una evidente diminuzione della pienezza e dell'effettività della tutela giurisdizionale dinanzi il g.a.

Il g.a. a fronte del potere di annullare atti e provvedimenti in tema di produzione di energia non avrebbe, dopo il giudicato sull'azione di annullamento o dopo il consolidamento per inoppugnabilità del provvedimento, il potere di disporre, su domanda di parte, la restituzione di somme indebitamente versate.

E ciò pur a considerare che è del tutto fisiologico attendere l'incontestabilità del provvedimento per agire in restituzione, posto che un'azione restitutoria proposta con un provvedimento non ancora inoppugnabile avrebbe come incerto il presupposto dell'*an*.

In modo ragionevole la pienezza della tutela derivante all'art. 24, comma 1 Cost. (in combinato disposto con gli articoli 111, comma 1, e 113, comma 2) implica il riconoscimento ad ogni plesso giurisdizionale, nelle materie della sua giurisdizione, della cognizione sull'azione risarcitoria e sull'azione restitutoria in modo completo.

19. In senso conforme la giurisprudenza della Corte costituzionale ha escluso che l'oggetto di un rimedio possa valere di per sé a radicare la giurisdizione del giudice ordinario in luogo della giurisdizione esclusiva:

"La richiamata giurisprudenza di questa Corte esclude, poi, che la giurisdizione possa competere al giudice ordinario per il solo fatto che la domanda abbia ad oggetto esclusivo il risarcimento del danno (sentenza n. 191 del 2006).

Il giudizio amministrativo, infatti, in questi casi assicura la tutela di ogni diritto: e ciò non soltanto per effetto dell'esigenza, coerente con i princípi costituzionali di cui agli articoli 24 e 111 Cost., di concentrare davanti ad un unico giudice l'intera protezione del cittadino avverso le modalità di esercizio della funzione pubblica, ma anche perché quel giudice è idoneo ad offrire piena tutela ai diritti soggettivi, anche costituzionalmente garantiti, coinvolti nell'esercizio della funzione amministrativa" (Corte cost. 140/2007).

Peraltro l'art. 118 c.p.a. prevede il ricorso per decreto ingiuntivo nelle materie di giurisdizione esclusiva, per un diritto certo e dunque non più contestabile, e assicura, come nella controversia in esame, pienezza dell'accesso alla tutela restitutoria in questa particolare materia; tuttavia l'art. 133, comma 1, lettera o, c.p.a. per come interpretato dall'orientamento nomofilattico priva la tutela monitoria di ogni spazio, dato che una volta che il diritto sia certo per effetto di giudicato sul provvedimento o di inoppugnabilità – così da rendere in concreto proponibile e se del caso accoglibile il ricorso monitorio - non vi sarebbe più giurisdizione esclusiva ma giurisdizione del giudice ordinario.

VI.3. Violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge, *ex* art. 25, comma 1, della Costituzione.

20. È noto che l'art. 25, comma 1, della Carta, secondo cui "Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge" è stato considerato fra l'altro per annullare le disposizioni del codice di procedura penale che, negli anni 60 del Novecento, consentivano o implicavano sottrazione della controversia al giudice predeterminato (Corte Cost. 130/1963; 117/1968).

Del pari dalla disposizione si trae il significato che introdurre competenze derogatorie rispetto alle regole generali può determinare un intreccio e una sovrapposizione di competenze giurisdizionali, con evidente incongruità e irragionevolezza intrinseca della legge (Corte cost. 38/2025).

Nel caso in esame:

l'art. 7, comma 4, c.p.a. individua con chiarezza il giudice amministrativo come titolare della cognizione delle controversie relative ai "diritti patrimoniali consequenziali" nell'ambito delle "controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni" attribuite alla giurisdizione generale di legittimità, "pure se introdotte in via autonoma";

sotto altro profilo una legge processuale antecedente, l'art. 9 del regio decreto 30 dicembre 2023, n. 2840, riportato nel regio decreto 1054/1924, testo unico Cons. Stato, stabiliva che "Nelle materie deferite alla esclusiva giurisdizione del Consiglio di Stato, questo conosce anche di tutte le questioni relative a diritti. Restano, tuttavia, sempre riservate all'autorità giudiziaria ordinaria le questioni attinenti a diritti patrimoniali conseguenziali alla pronunzia di legittimità dell'atto o provvedimento contro cui si ricorre";

tale articolo, oggetto di commento in un noto manuale sul giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici di primo grado, escludeva i diritti patrimoniali consequenziali dalla giurisdizione esclusiva: oggi l'art. 7, comma 4, del c.p.a. li ricomprende e li assegna al g.a., salvo specifiche eccezioni testuali nella giurisdizione esclusiva (art. 133, comma 1, lettere b, c, f, *g)*, divenute derogative rispetto alla regola generale dell'art. 7 c.p.a.;

sotto altro aspetto l'art. 133, comma 1, lettera a, n. 2, converge nello stesso senso dell'art. 133, comma 1, lettera o, perché assegna alla giurisdizione esclusiva le controversie in materia di esecuzione degli accordi integrativi di provvedimento amministrativo, quale è pacificamente la convenzione accessoria alla concessione di incentivo conclusa, anche nel caso di specie, fra l'operatore economico e il GSE.

21. Soprattutto l'art. 118 c.p.a., che consente la proposizione del ricorso monitorio, forma cardine della tutela restitutoria, e lo istituisce "nelle controversie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, aventi ad oggetto diritti soggettivi di natura patrimoniale", sarebbe reso in concreto inattuabile.

Difatti il decreto ingiuntivo può essere emesso in forza di una prova scritta per un diritto certo, liquido ed esigibile (*ex* art. 633, codice di procedura civile applicabile nel processo amministrativo in forza del richiamo dagli articoli 39 e 118 c.p.a.).

Tuttavia se il provvedimento che comporta la restituzione totale o parziale dell'incentivo è *sub iudice*, anche per la pacifica giurisprudenza amministrativa (*cfr.* Consiglio di Stato, II, 5515/2025; IV, 1504/2021; Tribunale amministrativo regionale Lazio, III-*ter*, 20064/2025), il GSE (o l'operatore economico privato) non ha o non può avere ancora un diritto soggettivo certo alla restituzione e non può dunque ottenere un'ingiunzione monitoria: cosicché, in concreto, il diritto vivente determina l'impossibilità di applicare l'art. 118 c.p.a., qui rilevante trattandosi di un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, potendosi solo ipotizzare la giurisdizione del g.a. ove la pretesa restitutoria sia esercitata in via riconvenzionale rispetto all'azione di annullamento del provvedimento.

In base all'impostazione nomofilattica qui contestata la giurisdizione è quindi irrazionalmente stabilita *secundum eventum litis* (Corte cost. 38/2025): se la causa dell'indebito è definitivamente accertata, in giudizio o meno, l'azione di restituzione compete al g.o.; se non lo è, l'azione di restituzione compete al g.a. Tuttavia, in questo modo, l'interpretazione pare intrinsecamente contraddittoria rispetto alle necessità di certezza e assegnazione della particolare materia alla giurisdizione esclusiva, a prescindere dalla contingenza dell'impugnazione del provvedimento presupposto.

Ne segue che gli articoli 7, 133, lettera a e lettera o, e 118 c.p.a. predeterminano con una certa immediatezza il giudice amministrativo quale giudice naturale delle pretese monitorie e restitutorie in tema di incentivi indebitamente versati e dei relativi giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo, conseguendone la violazione dell'art. 25, comma 1, Cost.

VI.4. Violazione dei limiti della giurisdizione esclusiva, per come fissati dall'art. 103 della Costituzione.

22. Nonostante riferimenti da parte della Corte di cassazione alla giurisprudenza costituzionale sui confini della giurisdizione esclusiva desumibili dall'art. 103 Cost., non sembra che in concreto questi confini siano rispettati.

L'art. 133, comma 1, lettera o specifica controversie "attinenti a procedure e provvedimenti concernenti la produzione di energia" ossia che siano inquadrabili nell'ambito delle procedure e provvedimenti ma non anche che l'oggetto della controversia sia la contestazione della legittimità del potere sotto il profilo pubblicistico.

Nel modo così contestato si fanno corrispondere i requisiti della giurisdizione esclusiva ai requisiti della giurisdizione generale di legittimità ma solo in quest'ultima l'oggetto della lite – non anche soltanto in senso più lato l'ambito – è comunque l'esercizio, almeno in via mediata, di un potere amministrativo.

Se ne trae conferma dalla giurisprudenza costituzionale, come Corte costituzionale 179/2016: "sebbene gli articoli 103 e 113 Cost. siano formulati con riferimento alla tutela riconosciuta al privato nelle diverse giurisdizioni – da ciò non deriva affatto che tali giurisdizioni siano esclusivamente attivabili dallo stesso privato, né che la giustizia amministrativa non possa essere attivata dalla pubblica amministrazione; tanto più ove si consideri che essa storicamente e istituzionalmente è finalizzata non solo alla tutela degli interessi legittimi (ed in caso di giurisdizione esclusiva degli stessi diritti), ma anche alla tutela dell'interesse pubblico, così come definito dalla legge.

Per quanto riguarda, in particolare, l'art. 103 Cost., laddove esso prevede la giurisdizione esclusiva «in particolari materie indicate dalla legge», la costante giurisprudenza di questa Corte identifica i criteri che legittimano tale giurisdizione in riferimento esclusivo alle materie prescelte dal legislatore ed all'esercizio, ancorché in via indiretta o mediata, di un potere pubblico (sentenze n. 191 del 2006 e n. 204 del 2004).

Da ciò discende la necessità ai fini della compatibilità costituzionale delle norme di legge devolutive di controversie alla detta giurisdizione, che vi siano coinvolte situazioni giuridiche di diritto soggettivo e di interesse legittimo strettamente connesse; che il legislatore assegni al giudice amministrativo la cognizione non di "blocchi di materie", ma di materie determinate; e che l'amministrazione agisca, in tali ambiti predefiniti, come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi, che possono essere esercitati sia mediante atti unilaterali e autoritativi, sia mediante moduli consensuali, sia mediante comportamenti, purché questi ultimi siano posti in essere nell'esercizio di un potere pubblico e non consistano, invece, in meri comportamenti materiali avulsi da tale esercizio (sentenza n. 35 del 2010)" (Corte Cost. 179/2016).

23. Mantenere intatta l'attualità della distinzione fra giurisdizione generale di legittimità e giurisdizione esclusiva, qui per le controversie attinenti alle procedure e provvedimenti in tema di produzione di energia, implica il rispetto della previsione "in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi". In questo senso pare deporre la lettura dei verbali e dei resoconti dell'Assemblea costituente, reperibili sul sito della Camera dei deputati e del suo Archivio storico, che documentano l'elaborazione del testo dell'art. 103 Cost., compresi interventi di componenti della Commissione dei 75:

"La differenza tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, infatti, va diventando sempre più capillare e sottile. Una differenza sostanziale vi poteva essere, quando vi era una netta distinzione tra il diritto pubblico e il diritto privato; ma, quando,

come avviene attualmente in una quantità sempre maggiore di rapporti, gli istituti di diritto pubblico si vanno rivestendo di carattere privato e in istituti che erano prima di puro interesse privato si va sempre più infiltrando l'interesse collettivo, riesce difficilissimo vedere fin dove arrivi il diritto soggettivo e dove invece cominci l'interesse occasionalmente protetto.

La difficoltà di arrivare a distinguere tra queste due competenze, è stata talmente riconosciuta nella pratica, che ad un certo momento, con una legge del 1923, si è incominciato ad assegnare al Consiglio di Stato anche la tutela di alcuni diritti soggettivi che avrebbe dovuto rientrare nella competenza della autorità giudiziaria ordinaria. Ciò è avvenuto sopra tutto nel campo del pubblico impiego, dove è difficilissimo sapere quando l'impiegato abbia un diritto la cui tutela spetti ai giudici ordinari e quando trattisi di un interesse che invece debba essere portato dinanzi al Consiglio di Stato" (intervento espresso nella seduta pomeridiana della Seconda Sottocommissione, Seconda Sezione, del 9 gennaio 1947, pag. 97 del resoconto sommario);

"La stessa Magistratura ordinaria – con la Commissione presieduta dal primo Presidente della Corte di cassazione e con la associazione dei magistrati presieduta dal professore Battaglia – ha riconosciuto che si debbano lasciare determinate competenze giurisdizionali al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti. Il progetto dei Settantacinque usava una espressione generica: nei casi e modi stabiliti dalla legge.

Vari emendamenti, e sovrattutto uno dell'onorevole Grassi, chieggono di meglio delineare tali competenze. Il Comitato non si rifiuta. Sarebbe stato suo desiderio – ed anche mio personalmente – potersi limitare alla tutela degli interessi legittimi verso la pubblica amministrazione. Qui è stata la vera conquista, che soltanto un organo come il Consiglio di Stato poteva conseguire …

Ma limitarsi ai soli interessi legittimi non è possibile; vi sono materie di competenza esclusiva, residuate da vecchie leggi, come in tema di debito pubblico, che debbono a mio avviso, sottrarsi al Consiglio di Stato; ma v'è un gruppo di controversie, quelle di pubblico impiego, che per la inscindibilità delle questioni di interesse legittimo e di diritto soggettivo, e per la prevalenza delle prime, debbono restare al Consiglio di Stato; ed allora bisogna, come fa l'onorevole Grassi e come propone il nuovo testo del Comitato, aggiungere la competenza del Consiglio di Stato per i diritti soggettivi, nelle materie particolari specificamente indicate dalla legge" (intervento verbalizzato nella seduta pomeridiana del 21 novembre 1947 dell'Assemblea costituente, pag. 2338).

I lavori preparatori registrarono convergenze sulla giurisdizione esclusiva estesa ai diritti soggettivi, come provato dal riferimento al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti come "giurisdizioni di interessi, tranne alcuni settori riservati ai diritti" (intervento verbalizzato nella seduta pomeridiana del 14 novembre 1947 dell'Assemblea costituente, pag. 2119) e dalla sollecitazione a una formulazione precisa, non vaga dell'attribuzione al g.a. della cognizione sui diritti ("In sostanza, secondo il testo proposto per l'art. 95 del progetto, il problema della ripartizione della competenza fra giudice ordinario e speciale è risolto dall'inciso inserito nel primo comma: «per la materia civile e penale la competenza è attribuita ai magistrati ordinari».

Ora, questa formulazione mi sembra troppo generica e troppo vaga, e tale da rendere possibili gravi inconvenienti pratici, perché per materia civile si deve intendere letteralmente tutto quanto tocca i diritti dei cittadini, e quindi anche le controversie, nelle quali possa essere interessata una pubblica amministrazione.

Quindi, a tenore di questa disposizione, si dovrebbe ritenere che sia esclusa la giurisdizione da parte del Consiglio di Stato, tutte le volte che si controverta su diritti …" (intervento verbalizzato nella seduta pomeridiana del 21 novembre 1947 dell'Assemblea costituente, pag. 2322-2323).

Il testo definitivo dell'art. 103, primo comma, Cost., prevede: "Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi".

L'idea di una unità della giurisdizione, pure richiamata da molti Costituenti, sembra un principio regolativo foriero di fondamentali conseguenze di sistema anche quanto al riparto e alla nomofilachia ma convive con la riaffermazione netta delle prerogative dei giudici speciali: fra queste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, da estendersi ai diritti soggettivi nelle particolari materie indicate dalla legge, in funzione dell'esigenza di semplificare l'attribuzione di materie complesse, caratterizzate dalla sovrapposizione fra istituti pubblicistici e privatistici, nell'ottica della concentrazione e non frammentarietà delle tutele.

La semplificazione si basa su una riserva di legge ("indicate dalla legge") rinforzata per contenuto ("anche dei diritti soggettivi"): l'enunciazione pretoria di condizioni per stabilire la cognizione del g.a. su diritti soggettivi come quelli del caso in esame si pone in concreto oltre la riserva di legge rinforzata (per come anche stabilito in sede di fonti primarie dall'espressione omnicomprensiva "ogni forma di tutela" dell'art. 7, comma 7, c.p.a.: "7. Il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice amministrativo di ogni forma di tutela degli interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, dei diritti soggettivi").

In particolare il risultato del dibattito nella costituente, prescindendo dall'attualità complessiva del riferimento al pubblico impiego, oggi perdurante solo per il personale in regime di diritto pubblico, sembra porsi nel senso dell'argomento dell'inscindibilità delle situazioni giuridiche quale caratteristica tipica delle materie di giurisdizione esclusiva.

24. La considerazione di queste materie, come i rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico, rende evidente l'attualità dell'istituto per come impostato dalla costituente: in esse provvedimenti amministrativi e istituti del diritto privato convivono e consentono di leggere gli stessi fatti e atti giuridici in una duplice logica, per salvaguardare le finalità tuttora diverse sottese al diritto pubblico e al diritto privato.

Ciò che, con riferimento al diritto della produzione di energia, è stato ribadito dalla Corte costituzionale, con sentenza 16/2017: nell'inquadrare la concessione di incentivo la Corte ha evidenziato la funzione accessoria della convenzione regolatrice dell'ammissione agli incentivi, sottoscritta in forma paritaria dal GSE e dall'operatore economico, rispetto al preminente provvedimento di concessione di incentivo.

25. Si veda anche, per una ricostruzione del senso della giurisdizione esclusiva nelle procedure e nei provvedimenti in tema di energia come comprendente pretese restitutorie complesse, per come frequentemente sono impostate nel settore (esito in alcuni casi di valutazioni miste, tecniche e discrezionali, intese ad attribuire idoneo peso alle sopravvenienze; talora in forma di provvedimento, in altri casi come nella controversia qui in esame di atto paritetico) la pronuncia del Consiglio di Stato, adunanza plenaria n. 9/2019, riguardante le restituzioni connesse all'obbligo legale di produrre e immettere in rete (ovvero di acquistare per il tramite dei cd. certificati verdi) una quota di energia prodotta da fonte rinnovabile:

"poiché il suddetto obbligo è posto nel preminente interesse della collettività alla graduale riduzione della componente di anidride carbonica presente nell'atmosfera e corrisponde al superiore interesse a verificarne la concreta osservanza da parte dello Stato (qui da intendersi sia come Stato-persona, in rapporto ai vincoli internazionali nascenti dalla firma del c.d. protocollo di Kyoto, sia come Stato-comunità in rappresentanza dell'interesse collettivo al miglioramento della qualità ambientale), ne viene che il compito di verifica affidato al GSE si risolve in una eminente funzione amministrativa di controllo sull'attività economica privata … ritiene l'Adunanza plenaria, che il potere del GSE di accertare unilateralmente e definitivamente (in via amministrativa) lo stato (eventuale) di inadempienza degli operatori economici rispetto al ridetto obbligo di legge non possa che manifestarsi attraverso la forma ed i contenuti propri dell'attività provvedimentale.

Il suddetto potere si inscrive in un rapporto di naturale asimmetria fra le parti, ben rappresentato dalla tradizionale endiadi potestà-soggezione, propria dei rapporti di diritto amministrativo qualificati dalla autoritività dell'azione del soggetto agente … a conclusioni diverse riguardo alla natura dell'atto conclusivo del procedimento di verifica l'Adunanza plenaria ritiene di dover giungere nel caso in cui il controllo del GSE sull'osservanza della quota d'obbligo abbia dato esito positivo …

La natura dell'atto è dunque nella fattispecie appena descritta quella propria dell'atto paritetico, tipologia di antica costruzione giurisprudenziale, delineatasi nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in relazione a quegli atti che, in quanto sforniti di autoritatività, risultano incapaci – secondo la costruzione dogmatica dell'epoca – di degradare i diritti soggettivi incisi, che restano integri ed azionabili pertanto nei tradizionali termini prescrizionali …

5.9 Da ultimo, l'Adunanza plenaria non può esimersi dal rilevare come tale soluzione duale riguardo alla natura degli atti del GSE (provvedimentale / non provvedimentale, a seconda degli esiti del procedimento di verifica) risulti pienamente coerente con la scelta legislativa, non altrimenti giustificabile ove non connessa all'esercizio di poteri amministrativi (*cfr.* Corte costituzionale n. 292 del 2000, n. 204 del 2004 e n. 140 del 2007), di affidare alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo la giurisdizione anche di questa materia, sia che vengano in gioco poteri autoritativi in senso tecnico e quindi interessi legittimi, sia che si controverta di meri diritti soggettivi di natura patrimoniale, solo indirettamente collegati all'esercizio di un potere autoritativo nel cui ambito pur si inseriscono, come appunto quelli qui dedotti in termini di *condictio indebiti* con l'atto introduttivo del giudizio" (Consiglio di Stato, Ad. Plen. 9/2019).

26. In quattro casi solo in via di eccezione, non di regola, la cognizione su diritti patrimoniali consequenziali nelle materie di giurisdizione esclusiva compete al giudice ordinario, in materie in cui le questioni patrimoniali sembrano di considerevole complessità e rilevanza quantitativa: le indennità, canoni e gli altri corrispettivi nelle concessioni di beni pubblici (art. 133, comma 1, lettera b) e di servizi pubblici (lettera c); le indennità conseguenti all'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa in ambito di edilizia e urbanistica (lettera f) e di espropriazione per pubblica utilità (lettera g).

Si tratta di un'eccezione, perché prevista solo in 4 casi su 27 complessivi elencati dall'art. 133 c.p.a., con radici nelle leggi processuali antecedenti (art. 5, comma 2, legge n. 1034/1971, "Resta salva la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria per le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi", abrogato dal codice del processo amministrativo).

Si chiede quindi alla Corte costituzionale di riaffermare che nella giurisdizione esclusiva, in particolare quanto al diritto della produzione di energia, rilevano la materia e la inerenza ad essa dei diritti soggettivi, nel senso che in questa giurisdizione il giudice amministrativo conosce dei diritti soggettivi in quanto correlati o inquadrabili nell'ambito indicato, prescindendo dallo stato del processo della giurisdizione generale di legittimità che riguarda il provvedimento presupposto, dal suo giudicato e dall'inoppugnabilità del provvedimento.

Si legge in proposito, in Corte costituzionale 204/2004, con richiami in Corte costituzionale 191/2006:

"È evidente, viceversa, che il vigente art. 103, primo comma, Cost. non ha conferito al legislatore ordinario una assoluta ed incondizionata discrezionalità nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ma gli ha conferito il potere di indicare "particolari materie" nelle quali "la tutela nei confronti della pubblica amministrazione" investe "anche" diritti soggettivi: un potere, quindi, del quale può dirsi, al negativo, che non è né assoluto né incondizionato, e del quale, in positivo, va detto che deve considerare la natura delle situazioni soggettive coinvolte, e non fondarsi esclusivamente sul dato, oggettivo, delle materie.

Tale necessario collegamento delle "materie" assoggettabili alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con la natura delle situazioni soggettive – e cioè con il parametro adottato dal Costituente come ordinario discrimine tra le giurisdizioni ordinaria ed amministrativa – è espresso dall'art. 103 laddove statuisce che quelle materie devono essere "particolari" rispetto a quelle devolute alla giurisdizione generale di legittimità: e cioè devono partecipare della loro medesima natura, che è contrassegnata della circostanza che la pubblica amministrazione agisce come autorità nei confronti della quale è accordata tutela al cittadino davanti al giudice amministrativo".

Si nota che il GSE agisce come autorità e non come un privato, per come risulta dall'art. 42, comma 3, del decreto legislativo n. 28/2011 secondo cui nei casi di interruzione del rapporto incentivante, ove esercita già un potere autoritativo, l'ente "dispone … il recupero delle somme già erogate", ponendo in essere un'attività vincolata funzionale al recupero di somme eccedenti quanto effettivamente dovuto, già indebitamente erogate in conto degli oneri generali di sistema corrisposti con la bolletta dell'energia elettrica dagli utenti o in conto della finanza pubblica nazionale o europea.

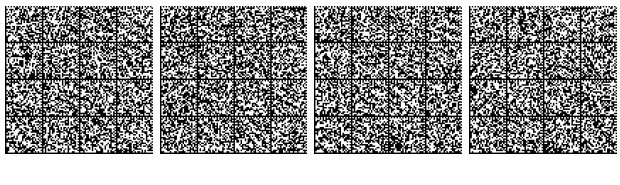
Tale seconda attività è doverosa, vincolata, come reso chiaro dall'uso dell'indicativo presente "dispone", e corrisponde a un *munus publicum*, in questo senso non si vedono ragioni per negarle carattere di autoritatività. Trae giustificazione dalla legge, per un interesse collettivo e un fine pubblico.

Va ribadito sul punto che esiste un "preminente interesse della collettività" alla "riduzione di anidride carbonica presente nell'atmosfera" (Cons. Stato, Ad. Plen. 9/2019) e la funzione amministrativa di controllo sull'attività economica privata da parte del GSE comprende anche le relative pretese restitutorie di incentivi pubblici, che siano stati erogati per conto dello Stato-comunità ma che per effetto di violazioni, elusioni e inadempimenti non abbiano realizzato l'interesse prescritto o siano stati accumulati in modo eccedentario, ad esempio per effetto di artato frazionamento degli impianti in modo da conseguire importi maggiori di quanto effettivamente dovuto come nei casi esaminati dalla Corte di cassazione nel 2026.

27. L'impostazione nomofilattica contestata sembra poi incorrere nell'equivoco sull'esaurimento del potere amministrativo del GSE, che pure a fronte dell'interruzione del rapporto incentivante continua a essere titolare di altri poteri (richiamati al paragrafo III: decurtazione, riesame *ex* art. 56, comma 8, del decreto-legge 76/2020) che possono o meno essere coperti dal giudicato sul provvedimento interruttivo, in conformità con le indicazioni di legge (art. 42 del decreto legislativo n. 28/2011), anche quanto all'eventuale presentazione di istanze apposite a cura dell'operatore economico.

A conferma che l'art. 103 Cost. richiede l'attribuzione delle controversie restitutorie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è, in altri termini, il fatto che il potere amministrativo del GSE di emettere atti di secondo grado sugli incentivi cui è stato ammesso l'operatore economico, pure non inesauribile (*cfr*: sul punto il dibattito che ha portato al decreto-legge 76/2020, convertito in legge n. 120/2020, c.d. decreto semplificazioni) resta comunque immanente come qualsiasi potere amministrativo.

Ne segue l'eventualità, tutt'altro che remota nella prassi del GSE, di nuovi interventi volti a modificare il perimetro del primo intervento modificativo dell'incentivo (ad esempio, per effetto di sopravvenienze negative successive, o *in melius* per l'operatore economico per effetto di chiarimenti, o al fine di salvaguardare la produzione di energia rinnovabile, dunque in applicazione di norme legislative sopravvenute come quelle sulla decurtazione o sul riesame *ex* art. 56, comma 8, del decreto-legge n. 76/2020).



Emerge quindi la stretta connessione fra diritti e interessi propria delle materie di giurisdizione esclusiva, in cui secondo l'espressione usata in Assemblea costituente, richiamata da Corte costituzionale 204/2004, le questioni di interessi legittimi e diritti soggettivi si presentano come "inscindibili", con prevalenza delle prime, ragionevolmente perché le prescrizioni legislative istituiscono un potere amministrativo ampio, con la possibilità, sia pure entro determinati limiti di tempo, di nuove e speciali forme di esercizio del potere, aggiuntive rispetto agli ordinari provvedimenti di secondo grado sullo stesso rapporto giuridico, che sia già oggetto di controversia per una situazione giuridica di diritto soggettivo.

28. Non meno rilevante pare il fatto che il giudicato può in alcuni casi essere superato anche in via processuale, per effetto dell'accoglimento di revocazione od opposizione di terzo, restando la regola del riparto oggi fissata dal diritto vivente, e basata sulla formazione del giudicato sull'avvenuto esercizio del potere, nettamente irrazionale rispetto all'idea di giurisdizione esclusiva, che nasce per semplificare le tutele ma, nell'interpretazione contestata, complica le sorti processuali dei titolari di pretese restitutorie, anche per le correlate problematiche di litispendenza, pregiudizialità, deroghe al *simultaneus processus* (da gestirsi nell'ambito di due giurisdizioni anziché di una unica).

Il diritto vivente oggi autorevolmente sostenuto dalla Corte regolatrice della giurisdizione sembra interpretare in modo eccessivamente riduttivo la giurisdizione esclusiva sui diritti soggettivi aventi fonte restitutoria in tema di produzione di energia, non tenere conto delle articolate caratteristiche del potere amministrativo in rilievo e fissare elementi per segnare il riparto apparentemente integrativi rispetto all'art. 103 Cost. e al codice del processo amministrativo che ne costituisce attuazione.

29. La *ratio* della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella produzione di energia è quindi di consentire al g.a. la cognizione nella particolare materia – già spettante quanto agli interessi legittimi alla sua giurisdizione generale di legittimità – anche dei diritti soggettivi di fonte restitutoria; senza distinguere quanto alla fonte del diritto soggettivo o quanto allo stato del processo della giurisdizione generale di legittimità riguardante la domanda di annullamento del provvedimento, da cui deriva il diritto soggettivo, o quanto alla condizione di inoppugnabilità di detto provvedimento.

Con la conseguente violazione dell'art. 103 Cost. da parte della norma risultante dal diritto vivente della Corte regolatrice che induce a ritenere il contrario, così da riproporre le "difficoltà di arrivare a distinguere tra queste due competenze" e i "gravi inconvenienti pratici", oggetto di riferimento nei lavori preparatori della Carta.

VII. Domanda di possibile sentenza additiva. Rime obbligate o adeguate.

30. Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, "una volta accertato un vulnus a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore – qual è, tipicamente, quella della determinazione della risposta sanzionatoria a ciascun illecito penale – risultando a tal fine sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate", tratte da discipline già esistenti, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore" (Corte cost. 138 del 2024; 120 del 2026).

Si prospettano in alternativa tre possibili "rime", che sembrano obbligate o comunque adeguate, per conformare il chiesto annullamento parziale dell'art. 133, comma 1, lettera o, c.p.a., secondo il metodo che sembra deducibile dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi, traendo il materiale normativo dal codice del processo amministrativo (art. 7, 118, 133 c.p.a.):

(i) art. 133, comma 1, lettera o: le controversie, incluse quelle risarcitorie "o restitutorie", attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia …;

(ii) art. 133, comma 1, lettera o: le controversie, incluse quelle risarcitorie "o relative a diritti patrimoniali consequenziali", attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia …;

(iii) art. 133, comma 1, lettera o: le controversie, incluse quelle risarcitorie "o relative a diritti patrimoniali consequenziali anche di fonte restitutoria", attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia …

Sembra che ognuna delle soluzioni additive richieste consenta di mantenere nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le azioni restitutorie di importi per incentivi indebitamente erogati; di esercitare l'azione monitoria in questa sede, come previsto dall'art. 118 c.p.a., in presenza di un diritto certo, liquido ed esigibile e non più contestabile quanto all'*an* della pretesa restitutoria, con il conseguente giudizio di opposizione, quando il provvedimento sia consolidato per giudicato o inoppugnabilità; consenta, inoltre, di riunire o trattare congiuntamente o in modo collegato in questa sede giurisdizionale le azioni che risultino in vario modo pregiudiziali o dipendenti rispetto all'azione restitutoria, anche in conseguenza dell'esercizio di nuove e speciali forme dei poteri del GSE (riesame, decurtazione).

31. In alternativa alla chiesta sentenza additiva, sembrerebbe che una sentenza interpretativa di rigetto o una sentenza monito possano determinare incertezza sulla giurisdizione ed esporre l'attività restitutoria dei crediti per incentivi indebitamente erogati dal GSE, quale società per azioni interamente controllata dal Ministero dell'economia, a rischi nel tempo, sia in termini di chiarezza sulla giurisdizione che in termini di finanza pubblica; con incertezze del tutto analoghe e speculari per la chiarezza processuale degli operatori economici privati che agiscano in restituzione per importi da restituire da parte del GSE.

32. Sembra utile notare che la soluzione additiva al testo legislativo non implica che ogni pretesa restitutoria promossa dopo il fatto storico delle procedure e dei provvedimenti in tema produzione di energia, oltre specificamente quelle attinenti agli incentivi ed esercitata da e contro il GSE o l'amministrazione in senso lato, rientri nella giurisdizione esclusiva: ben possono darsi casi di corrispettivi puramente privatistici, non ricollegabili neanche in modo mediato a una procedura o a un provvedimento in tema, come corrispettivi e prezzi per la cessione di beni e servizi, soggetti alla disciplina tributaria dell'IVA, o oneri di gestione per lo svolgimento di attività di carattere esclusivamente privatistico o materiale, in particolare indipendente dall'esercizio di un potere di concessione di incentivo o comunque a una procedura o a un provvedimento in tema, in ordine ai quali si può affermare la giurisdizione del g.o., non venendo in rilievo la previsione dell'art. 133, comma 1, lettera o, c.p.a. (*cfr*. Tribunale amministrativo regionale Lazio, 857/2023, per l'affermazione della giurisdizione ordinaria su una pretesa creditoria del GSE non fondata sull'esercizio di un potere autoritativo ma su operazioni di ricalcolo delle partite contabili di dare/avere, effettuate a seguito della trasmissione delle misure da parte del gestore di rete e ai conseguenti conguagli).

Così da affermare, in base all'insussistenza *ex* art. 103 Cost. di una giurisdizione *ratione personarum*, che non spetta alla giurisdizione esclusiva ogni azione civilistica proposta da o nei confronti dell'amministrazione ma soltanto quella che attenga a procedure e provvedimenti in tema di produzione di energia.

33. Alla proposizione della questione di legittimità segue la sospensione del processo, con riserva di ogni statuizione all'esito della pronuncia della Corte costituzionale.

P. Q. M.

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione terza-*ter*), interlocutoriamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, così provvede:*

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera o, del decreto legislativo n. 104/2010, codice del processo amministrativo, nella parte in cui – nell'interpretazione e in base alle condizioni date dal diritto vivente della Corte suprema di cassazione – non comprende le controversie restitutorie o comunque relative a diritti patrimoniali consequenziali o comunque relative a diritti patrimoniali consequenziali anche di fonte restitutoria, con riferimento agli articoli 3, comma 1; 24, comma 1; 111, comma 1 e 113, comma 2; 25, comma 1; 103, comma 1, della Costituzione;

sospende il presente giudizio nelle more della decisione della Corte costituzionale, riservando all'esito ogni determinazione anche in ordine alle spese di lite;

dispone, a cura della segreteria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, la notifica alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 22 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Tuccillo, Presidente f.f.;

Gabriele La Malfa Ribolla, referendario, estensore;

Giacomo Nappi, referendario.

Il Presidente: TUCCILLO

L'estensore: LA MALFA RIBOLLA

26C00219

N. **181**

Ordinanza del 17 settembre 2026 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Paola Calvaresi contro Azienda sanitaria locale Roma 5 e Regione Lazio

Sanità pubblica – Dirigenza sanitaria – Incarichi di direzione di struttura complessa – Omessa previsione di un concorso pubblico per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa nel settore sanitario.

– Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 15, comma 7-*bis*, lettera *b*).

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso in appello numero di registro generale 502 del 2026, proposto dalla dottoressa Paola Calvaresi, rappresentata e difesa dall'avvocato Aristide Police, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro l'Azienda sanitaria locale Roma 5, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenza Di Martino e Giampiero Proia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; la Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberta Barone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Nei confronti della dottoressa G… E…, non costituita in giudizio;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione terza, n. 21951 del 4 dicembre 2025, resa tra le parti, concernente una procedura selettiva per l'affidamento dell'incarico di direttore di struttura complessa per la U.O.C. Direzione Medica Polo Tivoli — Monterotondo — Subiaco.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'appello incidentale dell'Azienda sanitaria locale Roma 5;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio e dell'Azienda sanitaria locale Roma 5;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2026 il consigliere Nicola D'Angelo e uditi per le parti gli avvocati Paul Simon Falzini, su delega dell'avvocato Aristide Police, Giuseppe Allocca, su delega dell'avvocato Roberta Barone, e Vincenza Di Martino;

1. Con deliberazione n. 1688 del 13 settembre 2023 dell'Azienda sanitaria locale Roma 5 è stato indetto un avviso pubblico per il conferimento di un incarico quinquennale di direttore di struttura complessa per l'Unità operativa complessa Direzione medica del Polo ospedaliero di Tivoli - Monterotondo - Subiaco.

1.1. Con deliberazione n. 824 del 6 agosto 2024, a causa del periodo trascorso dalla pubblicazione del bando, l'Asl ha proceduto alla riapertura dei termini per la presentazione delle candidature. Sulla base delle «Linee di indirizzo regionali recanti i criteri e le procedure per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa del ruolo sanitario nelle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale», adottate con D.G.R. n.730 del 2024, il nuovo avviso ha anche previsto la facoltà del Direttore Generale di «reiterare la procedura selettiva nel caso in cui candidati che hanno partecipato alla selezione risultino in numero inferiore a tre».

1.2. Con determina n. 18 del 19 febbraio 2024 sono stati ammessi alla procedura sette candidati. Terminata la valutazione dei *curricula*, la Commissione ha proceduto alla convocazione dei candidati ammessi a sostenere il colloquio. Si sono però presentati solo due dei sette candidati ammessi: la dottoressa Paola Calvaresi e la dottoressa G… E…. Quest'ultima, non avendo ottenuto un punteggio superiore a 21/30 (la sufficienza), è risultata non idonea. Gli altri cinque candidati risultati assenti al colloquio sono stati considerati rinunciatari, con conseguente automatica esclusione dalla procedura.

1.3. La dottoressa Calvaresi è pertanto risultata l'unica posizionata favorevolmente in graduatoria con il punteggio minimo di 47, avendo conseguito la sufficienza sia per la valutazione del curriculum, sia per il colloquio.

1.4. Con deliberazione n. 518 del 25 marzo 2025 il direttore generale della Asl Roma 5 ha però esercitato la facoltà, prevista dalle citate Llinee guida regionali, di rinnovare la procedura di selezione, rilevando che, avendo

rinunciato alla partecipazione cinque candidati e sostenuto il colloquio solo due candidati (di cui un candidato non idoneo), il numero dei partecipanti era stato inferiore a tre. La stessa deliberazione è stata motivata evidenziando la rilevanza strategica ed operativa del ruolo di direttore della U.O.C. la cui individuazione richiedeva una effettiva selezione comparativa per assicurare che il prescelto avesse le competenze e l'esperienza adeguate ad assicurare la tutela della salute pubblica. La comparazione tra più aspiranti sarebbe stata dunque funzionale ai principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione ed avrebbe concorso alla salvaguardia dell'interesse pubblico alla tutela della salute dei cittadini.

2. La dottoressa Calvaresi ha impugnato dinanzi al Tar del Lazio la delibera n. 518 del 25 marzo 2025 e, con motivi aggiunti, l'indizione di un nuovo avviso pubblico. In particolare, la ricorrente ha sostenuto che la procedura comparativa si era già realizzata anche se cinque candidati non si erano poi presentati al colloquio (ma avevano comunque partecipato alla stessa). Inoltre, il direttore generale sarebbe stato vincolato alla nomina *ex* art. 15, comma 7-*bis*, della legge 502 del 1992 ed in ogni caso pur essendo la stessa interessata, non sarebbe stata avvisata degli sviluppi successivi.

3. Il Tar, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto nel merito il ricorso ed i connessi motivi, rilevando tuttavia la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo in ordine ad una procedura comunque qualificabile come concorsuale e di conseguenza ritenendo infondata l'eccezione sulla giurisdizione formulata dalla Asl resistente (per quest'ultima, la procedura per il conferimento dell'incarico di direzione di strutture complesse non avrebbe invece natura concorsuale).

4. Contro la suddetta decisione ha proposto appello la dottoressa Calvaresi sostenendo innanzitutto che la sentenza impugnata sarebbe erronea in quanto fondata su una non corretta interpretazione dell'art. 15, comma 7-*bis*, del decreto legislativo n. 502 del 1992, come novellato dalla legge 5 agosto 2022, n. 118, con una conseguente applicazione distorta della medesima disciplina tale da vanificarne la portata innovativa e da legittimare, in via di fatto, la reviviscenza del modello fiduciario che il legislatore nazionale ha invece inteso definitivamente superare.

4.1. Ferma restando l'illegittimità in radice della previsione che subordinava la conclusione della procedura selettiva alla partecipazione di almeno tre candidati, anche a voler ritenere in ipotesi legittima la stessa previsione, nel caso di specie, secondo la ricorrente, la soglia dei tre partecipanti risultava pacificamente superata.

4.2. La sentenza sarebbe erronea perché è incorsa in un ulteriore e autonomo errore di valutazione laddove ha ritenuto che la scelta dell'Asl di reiterare la procedura sarebbe stata «correttamente e compiutamente motivata, oltre a non presentare nessun elemento di irragionevolezza».

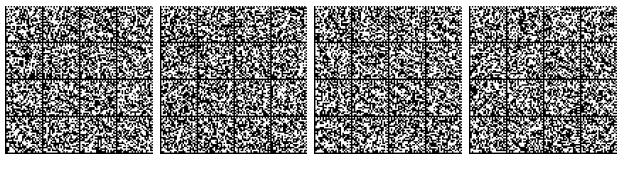
5. La Regione Lazio e l'Asl Roma 5 si sono costituite in giudizio, chiedendo il rigetto dell'appello.

6. Con ordinanza cautelare n. 526 del 13 febbraio 2026 questa Sezione ha accolto l'istanza di sospensione degli effetti della sentenza impugnata, presentata contestualmente al ricorso, con la seguente motivazione: «Ritenuto che il ricorso appare assistito da *fumus boni iuris* sotto il profilo che anche a voler ritenere ancora applicabile la regola regionale che consente l'annullamento della procedura concorsuale «nel caso in cui i candidati che hanno partecipato alla selezione risultano inferiori a tre», tale presupposto fattuale non sussiste nel caso concreto, posto che i candidati erano sette e che gli stessi hanno non solo presentato domanda di partecipazione, ma hanno anche effettivamente «partecipato alla selezione», in una delle sue fasi, posto che i loro CV sono stati valutati; la regola regionale non può essere interpretata nel senso che l'Amministrazione ha facoltà di annullare la procedura concorsuale quando, dopo la presentazione di più di tre domande di partecipazione e lo svolgimento di talune fasi della procedura selettiva, risulti esservi un unico candidato idoneo, posto che essa fa riferimento al numero inferiore a tre di «candidati che hanno partecipato alla selezione» e non di «candidati idonei»; ritenuto altresì sussistente il *periculum in mora*, non solo per la ricorrente, ma anche in relazione all'interesse pubblico al corretto svolgimento delle procedure concorsuali; ritenuto di dover accogliere la domanda cautelare nei limiti dell'interesse della ricorrente, ossia avuto riguardo al solo provvedimento di indizione di una nuova procedura concorsuale.»

7. L'Azienda sanitaria locale Roma 5 ha successivamente depositato un appello incidentale, sostenendo l'erroneità del capo della sentenza relativo al riconoscimento della giurisdizione del giudice amministrativo. In particolare, l'Asl ha richiamato a sostegno della propria tesi sul difetto di giurisdizione del giudice amministrativo la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 3868 del 20 febbraio 2026.

8. La causa è stata trattenuta in decisione nell'udienza pubblica del 25 giugno 2026.

9. Ciò premesso, il Collegio ritiene, come già disposto con altra ordinanza n. 3925 del 18 maggio 2026, di sollevare questione di legittimità costituzionale del comma 7-*bis* dell'art. 15 del decreto legislativo n. 502 del 1992, così come modificato dall'art. 20 della legge n. 118 del 2022, nell'interpretazione datane per ultimo dalle sezioni unite della Corte di Cassazione nella citata sentenza n. 3868/2026 in ordine alle procedure di selezione per gli incarichi di direzione di struttura complessa in ambito sanitario.



9.1. La questione si pone con riferimento alla circostanza che a seguito della modifica della medesima disposizione il momento dominante ispirato a logica fiduciaria è totalmente venuto meno, poiché la valutazione comparativa della Commissione deve essere condotta «secondo criteri fissati preventivamente» e deve mettere capo ad una «graduatoria dei candidati» che vincola totalmente la scelta del direttore generale, la quale è destinata indefettibilmente a cadere sul «candidato che ha conseguito il miglior punteggio». Cosicché, la disposizione appare in contrasto con gli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione se non intesa nel senso dell'esplicita previsione di un concorso, e quindi nel senso che la modifica intervenuta ha ricondotto comunque le relative controversie alla ordinaria giurisdizione in materia di concorsi pubblici.

9.2. Il punto assume rilievo alla luce della richiamata sentenza della Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 3686 del 20 febbraio 2026 che, in riscontro della citata ordinanza di rinvio pregiudiziale del T.A.R. Liguria n. 230 del 2025, ha invece ritenuto che anche in base alla disciplina dettata dal comma 7-*bis* dell'art. 15 del decreto legislativo n. 502 del 1992, come modificato dall'art. 20 della legge n. 118 del 2022, l'incarico di direzione di struttura sanitaria complessa non sarebbe conferito tramite pubblico concorso, con la conseguenza che, ai fini del riparto di giurisdizione sulle relative controversie, non trova applicazione il comma 4 dell'art. 63 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

9.3. D'altra parte, e fermo restando un possibile contrasto con gli invocati parametri costituzionali, è ragionevolmente prospettabile l'ipotesi di sollevare comunque una questione di legittimità costituzionale, non potendo l'interpretazione costituzionalmente orientata del giudice *a quo* spingersi al punto di superare o negare il dato testuale della norma, senza incorrere nel fenomeno che attenta dottrina ha definito come l'«abuso dell'interpretazione giudiziaria». Anche come forma di riequilibrio rispetto a questo tipo di fenomeni, la giurisprudenza della Corte costituzionale è infatti nel senso di applicare il criterio stabilito dalla sentenza n. 356 del 1996 nella prospettiva di quello che è stato definito un «riaccentramento della giustizia costituzionale» (si vedano in tal senso le sentenze nn. 232 del 2013, 221 del 2015, 42, 69 e 268 del 2017).

10. D'altra parte, la questione è innanzitutto di certa rilevanza nel giudizio in esame, tenuto conto che, come detto, l'Amministrazione ha già in primo grado sollevato l'eccezione di difetto di giurisdizione che il T.A.R. ha respinta aderendo al più recente indirizzo del Consiglio di Stato, e che la stessa eccezione è stata riproposta con ricorso incidentale, il cui accoglimento, in conseguenza dell'orientamento espresso dalle sezioni unite, sarebbe assorbente imponendo la rimessione della causa al giudice ordinario. In altri termini, proprio in ragione del ruolo di giudice della giurisdizione svolto dalla Corte di Cassazione, giusta l'articolo 111, ottavo comma, della Costituzione, all'interpretazione delle sezioni unite — successivamente ribadita nella sentenza n. 6970 del 24 marzo 2026 — non può non attribuirsi valore di «diritto vivente» secondo l'accezione che si rinviene nella giurisprudenza della Corte costituzionale, a indicare un'interpretazione del dato normativo così costante e stabilizzata nella giurisprudenza di legittimità da vincolarne in modo assoluto l'applicazione (*cfr. ex plurimis* Corte cost., sentenze nn. 192 del 2005, 180 del 2001, 350 del 1997; ordinanze n. 252 del 2005 e n. 3 del 2002).

11. Relativamente poi alla non manifesta infondatezza della stessa, può rilevarsi quanto segue.

11.1. La giurisprudenza in materia di riparto di giurisdizione sul conferimento degli incarichi dei dirigenti è stata elaborata a partire dalla concezione privatistica degli atti di nomina desunta dall'articolo 63, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Con riguardo alla previsione citata, la Corte costituzionale — sia pure pronunciandosi sulla previgente disposizione di cui all'articolo 68, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dal decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387, di identico tenore — ha ritenuto costituzionalmente legittima la scelta di devolvere al giudice ordinario le controversie sul conferimento degli incarichi dirigenziali, argomentando, oltre che dalla discrezionalità del legislatore in materia di riparto della giurisdizione, anche dalla scelta di «privatizzare» del tutto il rapporto di lavoro dei dirigenti, di modo che oggi tutti gli atti, anche quelli aventi veste formale di provvedimento amministrativo, posti in essere dalle pubbliche amministrazioni e che incidono su detto rapporto di lavoro sarebbero esercizio dei poteri del datore di lavoro e non di poteri autoritativi, con conseguente configurabilità di diritti soggettivi e non di interessi legittimi (farebbero eccezione solo gli atti di c.d. macro-organizzazione, cui deve intendersi riferito il richiamo contenuto nel terzo periodo del comma 1 dell'articolo 63 ove se ne fa salva la possibilità di impugnazione dinanzi al giudice amministrativo — *cfr.* Corte cost., n. 275 del 2001, cit.).

11.2. A tale indirizzo si è uniformata la giurisprudenza successiva, sia ordinaria che amministrativa, la quale ne ha tratto una serie di conclusioni:

a) pur riconoscendosi la devoluzione al giudice ordinario di «tutte» le controversie relative ai rapporti di pubblico impiego «privatizzati», si è escluso che con ciò si sia voluta istituire una giurisdizione esclusiva dello stesso giudice, ritenendosi piuttosto trattarsi di una mera refluenza delle dette controversie nella giurisdizione *tout court* di

cui all'articolo 102, comma primo, Cost., consequenziale alla scelta contenuta nell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo cui nella gestione dei rapporti di impiego de quibus la pubblica amministrazione datrice di lavoro agisce con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, con conseguente atteggiarsi in via generale a diritti soggettivi — e non a interessi legittimi — delle situazioni giuridiche configurabili in capo ai dipendenti (*cfr.* Cass. civ., sez. un., 23 settembre 2013, n. 21677);

b) tale configurazione della giurisdizione del giudice ordinario è disvelata dalla precisazione, contenuta nello stesso comma 1 dell'articolo 63, che essa permane «ancorché vengano in considerazione atti amministrativi presupposti», ossia atti dell'amministrazione i quali, pur potendo avere la veste formale di provvedimenti amministrativi, incidano in modo diretto sul rapporto di impiego e costituiscano quindi atti di gestione dello stesso: in questi casi, va esclusa l'ammissibilità di una impugnazione «parallela» di tali atti dinanzi al giudice amministrativo, stante la concentrazione della cognizione dinanzi al giudice ordinario e la piena tutela assicurabile ai diritti dei dipendenti attraverso la loro disapplicazione (*cfr.* Cass. civ., sez. un., 8 novembre 2005, n. 21592);

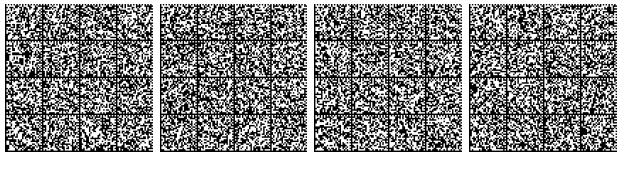
c) conseguentemente la possibilità di impugnazione dinanzi al giudice amministrativo di atti amministrativi, contemplata dall'ultimo periodo del comma 1 per precisare che questa non determina la sospensione del giudizio pendente dinanzi al giudice ordinario, va circoscritta agli atti che non siano di gestione del rapporto di impiego ma che — in tesi — stiano a monte di essi, ossia gli atti organizzativi generali di alta amministrazione o di c.d. macro-organizzazione (individuati dall'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001), per i quali resta ferma la configurabilità di posizioni di interesse legittimo e la giurisdizione del g.a. (*cfr.* Cass. civ., sez. un., 15 gennaio 2021, n. 616; id., 28 febbraio 2019, n. 6040; id., 31 maggio 2016, n. 11387; Cons. Stato, sez. V, 24 luglio 2019, n. 5230; id., 23 novembre 2018, n. 6645; id., 30 ottobre 2017, n. 4988; id., sez. VI, 3 aprile 2018, n. 2034; id., 16 febbraio 2018, n. 997);

d) ciò che più rileva nel settore, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 è tuttavia l'attività della pubblica amministrazione, che pur essendo esercizio di capacità e poteri di diritto privato, resta pur sempre «funzionalizzata» dovendo esserne assicurata «la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa».

11.3. In ciò dunque sta il tratto differenziale dell'impiego pubblico, dal momento che, mentre l'attività del datore di lavoro privato è libera (salvi i limiti stabiliti dalla legge e dalla contrattazione collettiva), le scelte dell'amministrazione datrice di lavoro restano strumentali al buon andamento *ex* articolo 97 Cost.. Con riguardo agli atti di nomina (e revoca) dei dirigenti, la devoluzione al giudice ordinario delle relative controversie è stata giustificata proprio sulla base della loro qualificazione come atti gestionali, e non di macro-organizzazione (*cfr.* Cass. civ., sez. un., 20 ottobre 2017, n. 24877). A ben vedere, però, è proprio in tale ricostruzione consequenziale alla «privatizzazione» dei rapporti di pubblico impiego che è stato rinvenuto, anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale dianzi richiamata, il fondamento della «ragionevolezza» della scelta legislativa di rimettere al giudice ordinario la cognizione su atti amministrativi, finanche laddove vi fosse una forte procedimentalizzazione dell'*iter* di conferimento degli incarichi dirigenziali (come avveniva già nella precedente versione dell'articolo 15, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992).

11.4. Prendendo le mosse proprio dalla previsione di cui all'articolo 5, comma 1, decreto legislativo n. 165 del 2001, va poi sottolineato che la «funzionalizzazione» al pubblico interesse delle scelte organizzative e gestionali dell'amministrazione non può essere genericamente ricondotta alle sole esigenze di buon andamento di cui all'articolo 97 Cost., ma va riguardata anche con riferimento agli specifici interessi pubblici cui l'Amministrazione è proposta nei singoli settori cui i rapporti di impiego afferiscono. Ciò comporta, in materia di dirigenza sanitaria, la necessità di interpretare le scelte del legislatore tenendo conto anche del fondamentale parametro costituzionale del diritto alla salute (articolo 32 Cost.) alla cui cura e tutela l'azione dell'amministrazione sanitaria è preordinata.

11.5. Peraltro, quanto alle controversie concernenti le procedure concorsuali, ai sensi del comma 4 dell'articolo 63, decreto legislativo n. 165 del 2001 «…Restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni». Secondo l'interpretazione ormai pacifica, in questo caso si tratta di giurisdizione generale di legittimità, come è possibile desumere non solo da argomenti testuali — l'uso del verbo «restano» e l'opposizione con la previsione espressa di una giurisdizione esclusiva per i rapporti di impiego rimasti in regime di diritto pubblico — ma anche dalla circostanza che nell'ambito delle procedure concorsuali, le quali si svolgono anteriormente alla costituzione del rapporto di impiego (e in relazione alle quali, pertanto, non è ipotizzabile la sussistenza in capo all'amministrazione dei poteri del datore di lavoro), le posizioni dei partecipanti si atteggiano a interessi legittimi, il che ne rende normale la cognizione da parte del giudice amministrativo (*cfr.* Cass. civ., sez. un., ord. 26 maggio 2004, n. 10183).



11.6. Il punto cruciale, ai fini che qui rilevano, è cosa debba intendersi per «procedure concorsuali»: sul punto soccorre innanzitutto la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, nell'interpretare la regola di cui al quarto comma dell'articolo 97 Cost. afferma:

a) che il concorso pubblico costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche (*cfr.* Corte cost., 22 aprile 2025, n. 57; id., 5 giugno 2023, n. 110);

b) che esso reclama una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e, per quanto qui nello specifico rileva, aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti, precisandosi altresì che tali principi trovano applicazione anche con riferimento all'accesso ai pubblici impieghi presso le Regioni (*cfr.* Corte cost., 30 giugno 2023, n. 133);

c) che le condizioni affinché, alla stregua del precetto costituzionale, il legislatore possa introdurre eccezioni alla regola vanno delimitate in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (*cfr.* Corte cost., n. 110/2023, cit.; id., 27 luglio 2020, n. 166; id., 5 gennaio 2020, n. 5).

11.7. Su questa scia, anche la giurisprudenza delle Corti supreme è ormai consolidata, al punto da potere essere a sua volta considerata diritto vivente: secondo la giustizia amministrativa il carattere imprescindibile del concorso pubblico è la concorrenzialità in una logica strettamente selettiva, nel senso che deve trattarsi di procedimenti aperti ai soggetti in possesso di determinati requisiti soggettivi, in cui la selezione avviene sulla base del possesso dei titoli predeterminati dal bando e/o di prove rivelatrici del livello di preparazione o di esperienza o di idoneità dei candidati (*cfr. ex plurimis* Cons. Stato, sez. III, 29 aprile 2019, n. 2774; id., sez. V, 29 marzo 2017, n. 2526; id., sez. VI, 9 giugno 2006, n. 3457). Frequente è l'affermazione che in questa fase l'attività della pubblica amministrazione è caratterizzata da una discrezionalità non solo tecnica, ma anche amministrativa nella fissazione dei titoli, dei criteri e dei parametri sulla cui base operare la selezione (*cfr.* Cons. Stato, sez. VI, 7 settembre 2021, n. 6230; C.g.a.r.s., 15 ottobre 2024, n. 787). In senso conforme è anche la Corte di Cassazione, la quale, per tracciare la linea di demarcazione tra le controversie stricto sensu afferenti alle procedure concorsuali e quelle relative al solo diritto all'assunzione del vincitore del concorso (così come, p. es., allo scorrimento delle graduatoria concorsuale), ha più volte affermato che la previsione di cui al comma 4 dell'articolo 63 si riferisce solo al reclutamento basato su prove di concorso, caratterizzato da una fase di individuazione degli aspiranti forniti dei titoli generici di ammissione e da una successiva fase di svolgimento delle prove e di confronto delle capacità, diretta ad operare la selezione in modo obiettivo e dominata da una discrezionalità (non solo tecnica, ma anche) amministrativa nella valutazione dei candidati, con esclusione delle controversie nelle quali si intenda far valere il diritto al lavoro, in relazione al quale la pubblica amministrazione è dotata unicamente di un potere di accertamento e di valutazione tecnica (*cfr.* Cass. civ., sez. un., ord. 8 maggio 2023, n. 12215; id., ord. 24 maggio 2013, n. 12897; id., 6 marzo 2009, n. 5453; id., 28 maggio 2007, n. 12348).

11.8. Rispetto a questa impostazione di base, un passo ulteriore si è avuto con l'attrazione alla giurisdizione amministrativa di cui al più volte citato comma 4 dell'articolo 63 delle controversie in materia di concorsi «interni», ossia riservati a soggetti già dipendenti dalla p.a., allorché questi determinino una «progressione verticale», ossia l'accesso dei vincitori a una fascia o area superiore a quella d'inquadramento: in sostanza, si è finiti per affermare che il riferimento alla «assunzione» contenuto nella disposizione *de qua* vada inteso in senso non strettamente letterale, ma come comprendente le prove selettive dirette a permettere l'accesso del personale già assunto ad una fascia o area superiore, di modo che il concorso è in ogni caso rivolto all'assunzione allorché sia pubblico, cioè aperto agli esterni (essendo indifferente che vi partecipino anche lavoratori già dipendenti pubblici), ma è ugualmente rivolto all'assunzione, ove sia riservato agli interni, quante volte risulti finalizzato ad una progressione verticale che consista nel passaggio ad una posizione funzionale qualitativamente diversa, tale da comportare una novazione oggettiva del rapporto di lavoro (*cfr.* Cass. civ., sez. un., 22 dicembre 2016, n. 26649; id., 18 ottobre 2005, n. 20107; id., ord. 20 maggio 2005, n. 10605; id., ord. 23 marzo 2005, n. 6217; id., ord. 26 maggio 2004, n. 10183; id., 26 febbraio 2004, n. 3948; id., 15 ottobre 2003, n. 15403).

11.9. A tale indirizzo si è adeguata la giurisprudenza amministrativa, laddove si è sottolineato come — pertanto — in questi casi la procedura selettiva prodromica all'assunzione non può essere qualificata come un mero atto di gestione, di natura privatistica, integrando una procedura concorsuale a fronte della quale le posizioni dei candidati si atteggiano a interesse legittimo (*cfr.* Cons. Stato, sez. VII, 20 gennaio 2023, n. 709; id., sez. V, 20 agosto 2015, n. 3959). 9.10. In realtà, a questo orientamento — ormai consolidato al punto da potere essere a sua volta considerato diritto vivente — si è giunti dopo un'iniziale posizione contraria della Cassazione (Cass. civ., sez. un., 22 marzo 2001, n. 128), rispetto alla quale il *revirement* fu indotto dall'avviso opposto espresso dalla Corte costituzionale, sia pure nell'ambito di una pronuncia interpretativa di rigetto, laddove in modo sintetico si rimarcò l'erroneità del

presupposto interpretativo su cui il giudice rimettente aveva basato la propria questione di legittimità, e cioè che — appunto — i concorsi interni dotati delle caratteristiche suindicate sfuggissero alla giurisdizione generale di legittimità del g.a. *ex* articolo 63, comma 4, decreto legislativo n. 165/2001 (*cfr*. Corte cost., ord. 4 gennaio 2001, n. 2).

12. Venendo ora allo specifico tema della dirigenza sanitaria, nel regime normativo anteriore alla legge 5 agosto 2022, n. 118, la giurisprudenza sulle nomine dei dirigenti di struttura complessa *ex* articolo 15, comma 7-*bis*, del decreto legislativo n. 502 del 1992 si era orientata nel senso della riconducibilità delle stesse alla previsione di cui al comma 1 dell'articolo 63 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (e, quindi, dell'attribuzione al giudice ordinario delle relative controversie) essenzialmente sulla scorta dei seguenti elementi:

a) l'*iter* procedimentale previsto dalla disposizione in questione non integrava un concorso in senso tecnico, secondo i parametri individuati dalla giurisprudenza sopra richiamata, essendo destinato a concludersi con una designazione essenzialmente fiduciaria (sia pure nell'ambito dell'elenco dei soggetti ritenuti in possesso dei requisiti da un'apposita Commissione all'esito della procedura *de qua*);

b) in tal senso militava anche l'assenza di prove selettive e della previsione di una graduatoria finale vincolante ai fini della scelta del candidato da designare, trattandosi in realtà di una mera «analisi comparativa» degli aspiranti, destinata a concludersi con l'individuazione di una «terna» di idonei fra i quali la scelta del direttore generale era libera (così come ribadito per l'ipotesi di dimissioni o decadenza del candidato designato);

c) pertanto, nonostante l'accentuata procedimentalizzazione della fase selettiva, su di essa restava pur sempre «dominante» la successiva fase di nomina del dirigente.

13. Tuttavia, come rilevato nelle più recenti decisioni di questo Consiglio di Stato che hanno affermato la giurisdizione del giudice amministrativo dopo le innovazioni introdotte dalla citata legge n. 118 del 2022, quest'ultima ha radicalmente innovato l'anzidetta fase selettiva, introducendo proprio quegli elementi che, alla stregua della pregressa giurisprudenza, sarebbero stati dirimenti ai fini della qualificazione di tale fase come procedura concorsuale, ai sensi del comma 4 dell'articolo 63. In particolare, è stata introdotta la previsione che la fase selettiva sia destinata a concludersi con una graduatoria a effetto vincolante per il direttore generale, il quale non potrà scegliere un soggetto diverso da quello che si sia collocato al primo posto della stessa (il che comprova il venir meno proprio di quel carattere fiduciario della designazione, e di quella rilevanza «dominante» di quest'ultima rispetto alla precedente fase selettiva, su cui le stesse SS.UU. avevano fondato l'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario). D'altra parte, che tali ultimi caratteri possano essere astrattamente decisivi ai fini della riconducibilità della fattispecie allo schema della procedura concorsuale di cui al comma 4 dell'articolo 63 (anziché a quello del mero conferimento di incarico dirigenziale di cui al comma 1 del medesimo articolo) è stato affermato, sia pure incidentalmente nell'ambito di una pronuncia di inammissibilità, proprio dalla Corte costituzionale investita della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 68, comma 1, del decreto legislativo n. 29 del 1993, ossia della disposizione che *in parte qua* costituisce l'antecedente diretto dell'articolo 63, comma 1, decreto legislativo n. 165 del 2001 (*cfr*. Corte cost., ord. 25 maggio 2004, n. 149, laddove la declaratoria di inammissibilità è stata motivata proprio con la circostanza che il giudice rimettente aveva omesso di svolgere specifiche considerazioni in ordine alle «modalità della procedura selettiva adottata» nel caso sottoposto alla Corte, «neppure in ordine all'eventuale formazione di una graduatoria di merito tra i candidati, vincolante per l'amministrazione, così da consentire l'individuazione di elementi idonei a ricondurre la disciplina per il conferimento dell'incarico nell'ambito di una procedura concorsuale, ancorché atipica, ovvero nell'ambito di una mera valutazione di idoneità»).

14. In sostanza, alla luce del quadro sopra delineato, l'intervento legislativo del 2022, che ha ulteriormente accentuato il carattere concorrenziale e selettivo della procedura in modo da elidere del tutto ogni spazio di fiduciarietà in capo al direttore generale nella fase della nomina, non può non rispondere alla *ratio* normativa di attrarre tale procedura nell'alveo delle procedure concorsuali di cui al comma 4 dell'articolo 63, in ragione della particolare rilevanza dell'interesse pubblico cui tale *iter* è funzionale: infatti, le funzioni dei dirigenti di struttura complessa, giusta la previsione del comma 6 del medesimo articolo 15 del decreto legislativo n. 502/1992, hanno un diretto impatto sul diritto alla salute, inteso sia come diritto fondamentale degli utenti del servizio sanitario sia come interesse delle collettività, costituzionalmente rilevante ai sensi dell'articolo 32 Cost..

14.1. Tali ragioni (non ultima quella di assicurare che la direzione della struttura complessa sia affidata ad un medico con adeguata preparazione ed esperienza) hanno indotto il legislatore a prevedere la refluenza delle procedure di nomina dei dirigenti in questione nell'alveo di regole analoghe a quella generale del pubblico concorso, anziché in quello della deroga consentita a tale regola (cui, in sostanza, è riconducibile l'inquadramento «privatistico» degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali).

14.2. Che tale sia stata la *ratio* della novella legislativa si ricava anche dai lavori preparatori della legge n. 118 del 2022, e segnatamente dalla Relazione tecnica di accompagnamento al progetto di legge (Atto Camera 3634-A) laddove, pur senza evocare espressamente l'istituto del concorso pubblico, si rileva che le modifiche alla previgente

disciplina si sostanziavano nell'introdurre «un meccanismo generale di selezione del personale sanitario finalizzato alla valorizzazione del merito, vincolando il direttore generale dell'azienda sanitaria alla nomina del candidato che ha conseguito il miglior punteggio all'esito della valutazione comparativa» e nell'introdurre «criteri più stringenti per la nomina della Commissione di valutazione al fine di garantire il principio di imparzialità dell'azione amministrativa».

14.3. A fronte di ciò, l'interpretazione delle SS.UU. che ancora attrae invece le procedure de quibus nella previsione di cui al comma 1 del medesimo articolo 63, obliterando la rilevanza dell'interesse pubblico suindicato quale ragione giustificatrice delle scelte legislative adottate, si espone a censure di incostituzionalità per contrasto con gli articoli 3, 32 e 97, comma terzo, Cost., laddove irragionevolmente esclude dalla categoria dei concorsi pubblici — per equipararle ai conferimenti di incarichi di mero rilievo privatistico — le medesime procedure, nonostante i caratteri chiaramente ad essi impressi dal legislatore, non trovando dunque la deroga al principio costituzionale dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso aggancio né nel dato testuale (stante i già richiamati caratteri della procedura), né nell'evidente sussistenza di un interesse pubblico specifico tale da giustificare — alla stregua della giurisprudenza costituzionale dianzi richiamata — la deroga alla regola del pubblico concorso (sussistendo, anzi, un evidente interesse di segno contrario direttamente connesso alla tutela costituzionale della salute).

14.4. Peraltro, con riferimento alle ulteriori argomentazioni spese dalle Sezioni Unite per sostenere la propria tesi, può osservarsi:

a) che appare scarsamente conferente il richiamo alla giurisprudenza che afferma in via generale la natura «imprenditoriale» dell'attività svolta dalle Aziende sanitarie, atteso che per un verso tale natura discende direttamente dalla previsione dell'articolo 3, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 502 del 1992, per altro verso essa non esclude la possibilità che il legislatore possa, per specifici atti e tenuto conto della rilevanza che su di essi assume l'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione sanitaria, conformare l'attività di quest'ultima in termini discrezionali e autoritativi anziché meramente privatistici (è ciò che avviene proprio nel caso che occupa, laddove il comma 7-*bis* dell'articolo 15 nella sua versione attuale integra una chiara deroga alla «ordinaria» qualificazione privatistica delle procedure di nomina dei dirigenti);

b) che scarsamente rilevante è anche il dato formale dell'attuale articolazione della dirigenza sanitaria in un unico ruolo, anziché in due fasce come in passato, in quanto il legislatore più che di tale dato formale ha tenuto conto di quello sostanziale della «novazione» di fatto della posizione lavorativa del dipendente, ancorché già in possesso della qualifica dirigenziale, atteso il conferimento agli stessi unitamente all'incarico non solo delle ordinarie funzioni decisionali e gestionali spettanti ai dirigenti (decisioni organizzative, di allocazione delle risorse etc.), ma anche delle «decisioni necessarie per il corretto espletamento del servizio e per realizzare l'appropriatezza degli interventi con finalità preventive, diagnostiche, terapeutiche e riabilitative, attuati nella struttura loro affidata» (articolo 15, comma 6, decreto legislativo n. 502/1992), e dunque di competenze e funzioni impattanti in via generale e diretta sulla salute dell'utenza;

c) che, pertanto, del pari non dirimente è la circostanza dell'essere la procedura selettiva *de qua* meramente «interna», ovvero aperta alla partecipazione di soggetti non legati da rapporto d'impiego con l'amministrazione che la indìce, dovendo attribuirsi rilievo decisivo alle caratteristiche sostanziali sopra indicate (anche se non può non essere significativo il fatto che i partecipanti alla procedura, pur dovendo essere già in possesso della qualifica dirigenziale, possano essere perfino soggetti il cui servizio per la p.a. è cessato, p. es. perché in servizio presso strutture sanitarie private);

d) che, infine, non dirimente è nemmeno il carattere temporaneo che gli incarichi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo n. 502 del 1992 condividono con gli altri incarichi, essendo abbastanza pacifico che le procedure concorsuali — nel senso fatto proprio dalla giurisprudenza consolidata, come si è sopra precisato — possano essere indette anche per la costituzione di rapporti di impiego a termine, non essendo il carattere indeterminato del rapporto un elemento a tal fine indefettibile, in coerenza con l'affermato principio costituzionale dell'accesso all'impiego, anche temporaneo, solo a seguito di concorso pubblico (*cfr.* Cassazione civile sez. lav., 26 aprile 2022, n. 13066).

15. In conclusione, nell'ottica della necessità di adattamento della previsione di cui all'art. 15, comma 7-*bis*, lett. *b)*, del decreto legislativo n. 502 del 1992 al principio concorsuale si ritiene auspicabile una pronuncia additiva che superi l'attuale limitazione testuale, considerando l'impossibilità di praticare, nel caso di specie, un'interpretazione adeguatrice alla luce del dubbio di legittimità costituzionale di tale disposizione ritenuto non manifestamente infondato.

16. Per le ragioni sopra esposte, va pertanto sospeso il giudizio e rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'articolo 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 7-*bis*, lett. *b)*, del decreto legislativo n. 502 del 1992 con riferimento agli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione, nella parte in cui, secondo il diritto vivente, non contempla un concorso pubblico per le procedure relative al conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa nel settore sanitario.

P.Q.M.

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 32 e 97, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 7-*bis*, lett.* b)*, del decreto legislativo n. 502 del 1992 nella parte in cui, secondo il diritto vivente, non contempla un concorso pubblico per le procedure relative al conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa nel settore sanitario.*

Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente;

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore;

Antonio Massimo Marra, Consigliere;

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere;

Giacinta Serlenga, Consigliere.

Il Presidente: DE NICTOLIS

L'estensore: D'ANGELO

26C00220

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-044) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



€ 10,00

