

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Direzione di area assistenza istituzionale
Settore Assistenza giuridica e legislativa

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

CON NOTE DI SINTESI

II semestre 2024

A cura di Enrico Righi (coordinatore del gruppo di lavoro), Cesare Belmonte, Alessandra Cecconi, Domenico Ferraro, Paola Garro, Maria Palchetti, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Alice Simonetti, Anna Traniello Gradassi, Sofia Zanobini

Gennaio 2025

PRESENTAZIONE

Prosegue il nostro lavoro di raccolta delle sentenze costituzionali di interesse regionale accompagnate da note di sintesi, che pubblichiamo con cadenza semestrale.

In un momento nel quale è fortemente avvertita l'esigenza di un contenimento della spesa pubblica, segnaliamo che la raccolta è pubblicata soltanto in formato elettronico sul sito web del Consiglio regionale della Toscana (http://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=sentenze_cc) ed è esclusa la pubblicazione cartacea. Sullo stesso sito sono altresì consultabili le note di sintesi di ciascuna sentenza pubblicate singolarmente.

La sintesi delle sentenze del secondo semestre 2024 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività, curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Alessandra Cecconi, Domenico Ferraro, Paola Garro, Maria Palchetti, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Alice Simonetti, Anna Traniello Gradassi, Sofia Zanobini.

A tutti va il ringraziamento per il notevole impegno che questa attività comporta, ringraziamento che comprende Antonella Meucci e Debora Giovannini, per quanto riguarda l'attività di composizione del volume.

Francesca Casalotti

*Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, gennaio 2025

INDICE

Edilizia e urbanistica

Sentenza 7 maggio 2024, n. 119

articoli 3, comma 2, art. 5, 7, 8 comma 1, art. 6 e 9; art. 10, 11 e 13 comma 6, art. 14 comma 3 e 5 art. 16 e 18 comma 3, art. 19, comma 1, art. 20 e 21 comma 1 e 3, art. 34, comma 1, art. 36, 40, 41, 42, e 47 comma 2 e 4, e art. 48 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia)

Pag. 1

Bilancio e contabilità pubblica – armonizzazione dei bilanci pubblici

Sentenza 21 maggio 2024, n. 120

1) art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili dei conti giudiziali e dei controlli)

2) art. 5 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30(Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023).

Pag. 34

Caccia

Sentenza 8 maggio 2024, n. 124

artt. 80, comma 1, lettera b), 86, comma 1, e 87, comma 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Pag. 44

Governo del territorio - edilizia e urbanistica

Sentenza 18 giugno 2024, n. 125

art. 135, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio)

Pag. 59

Turismo e tutela dell'ambiente

Sentenza 18 Giugno 2024, n. 130

art. 1-bis, commi 1, 2, lettera a), 3 e 4, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155.

Pag. 64

Tributi – imposta sulle concessioni demaniali marittime

Sentenza 4 Giugno 2024, n. 131

artt. 1 e 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario); art. 8 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); artt. 6 e 6 comma 3 della legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, (Legge finanziaria

<i>regionale per l'esercizio 2013 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25).....</i>	Pag.	73
Trasporto pubblico locale		
Sentenza 9 Maggio 2024, n. 133		
<i>art. 17, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136.....</i>	Pag.	81
Tutela della salute - dispositivi medici		
Sentenza 19 giugno 2024, n. 139		
<i>art. 8, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali) . .</i>	Pag.	95
Bilancio e contabilità pubblica – tutela salute – coordinamento finanza pubblica		
Sentenza 2 luglio 2024, n. 141		
<i>- artt. 35, c. 2°, e 56 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie);</i>		
<i>- art. 5, c. 1°, della legge della Regione Sardegna 29 dicembre 2023, n. 21, (Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2023, alla legge n. 9 del 2023 e alla legge regionale n. 1 del 2023).....</i>	Pag.	106
Edilizia e urbanistica – governo del territorio		
Sentenza 8 maggio 2024, n. 142		
<i>artt. 123, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127; 128, comma 1, lettere a) e b); 131 e 133 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie).....</i>	Pag.	115
Coordinamento della finanza pubblica; autonomie locali		
Sentenza 19 giugno 2024, n. 145		
<i>art. 6 ter, comma 4, del D.L. 29 settembre 2023, n. 132 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali), convertito in legge 27 novembre 2023, n. 170.....</i>	Pag.	139
Edilizia residenziale pubblica		
Sentenza 2 luglio 2024, n. 147		
<i>art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3.....</i>	Pag.	150
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali		
Sentenza 8 maggio 2024, n. 151		
<i>artt. 75 e 130 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie).....</i>	Pag.	157

Nomine di competenza regionale -Proroga degli organi amministrativi – Poteri di scioglimento degli organi e conseguente commissariamento	
Sentenza 21 maggio 2024, n. 152 art. 49, comma 1, lett. b), della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università), in combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994, n. 24 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi. Disposizioni sull'organizzazione regionale).	Pag. 173
Tutela della salute	
Sentenza 3 luglio 2024, n. 153 art. 47 della legge reg, Liguria n. 20 del 2023, recante “Disposizioni collegate alla legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2024 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024-2026) .	Pag. 184
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, tutela della concorrenza	
Ordinanza 3 luglio 2024, n. 161 questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale Emilia-Romagna n. 17 del 2023. Questioni pregiudiziali poste alla Corte di giustizia europea in merito all'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno sul fatto che possa essere interpretato nel senso della sua applicabilità anche a impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali impianti di piccole derivazioni idroelettriche.	Pag. 197
Energia - impianti infrastrutture gas - misure di compensazione territoriale	
Sentenza 24 Settembre 2024, n. 165 art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 10 novembre 2023, n. 27, recante “Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)”	Pag. 210
Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, norme generali sull'istruzione	
Sentenza 25 settembre 2024, n. 168 artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Sardegna 5 febbraio 2024, n. 2 (Disposizioni in materia di istruzione)	Pag. 216
Pubblico impiego, Sanità pubblica	
Sentenza 24 settembre 2024, n. 169 artt. 8 e 25, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024 (Legge di stabilità regionale 2024-2026).	Pag. 223
Coordinamento della finanza pubblica	
Sentenza 25 settembre 2024, n. 170 art. 3, commi 12 e 13, L.r. Sardegna 5 febbraio 2024, n. 1(Disposizioni finanziarie in materia di promozione turistica, sanità e su varie materie)	Pag. 238

Comuni, Province e Città metropolitane – legislazione elettorale

Sentenza 15 ottobre 2024, n. 172

art. 1 della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta) Pag. 245

Edilizia ed urbanistica, tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente

Sentenza 15 ottobre 2024, n. 174

artt. 4, comma 1, lettera a), e 7, comma 16, della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie» Pag. 253

Politiche di coesione

Sentenza 25 settembre 2024, n. 175

artt. 1, comma 1, 2, comma 4, da 9 a 15 e 22 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), come convertito. Pag. 264

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza regionale

Sentenza 15 ottobre 2024, n. 180

art. 35, comma 5 della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale -finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale) Pag. 279

Trasporto pubblico, servizio pubblico non di linea

Sentenza 29 ottobre 2024, n. 183

art. 6, comma 1, lettera i), della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, nella parte in cui prevede, tra i requisiti necessari per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea, quello "di essere residente in uno dei Comuni della Regione Umbria". Pag. 287

Impiego pubblico – trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici

Sentenza 29 ottobre 2024, n. 185

art. 4 della legge della Regione Toscana 19 maggio 2023, n. 23 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della l.r. n. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla l.r. n. 1/2009) e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della medesima legge regionale; degli artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-bis, secondo periodo, 45, 49, commi 4 e 4-ter, 51, commi 5, 6 e 6-bis, 52, comma 5, e 58, comma 2, della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale). Pag. 302

Regioni – Attuazione dell'autonomia differenziata

Sentenza 14 novembre 2024, n. 192

legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), e, in particolare, artt. 1, commi 1 e 2,

commi da 1 a 8; 3, commi da 1 a 5, 7, 8 e 9; 4, commi 1 e 2; 5, commi 1 e 2; 7, commi da 1 a 5; 8, commi 1 e 2; 9, commi da 1 a 4; 10, comma 2; e 11, commi 1, 2 e 3	Pag.	317
Tutela della salute		
Sentenza: 29 ottobre 2024, n. 195 art. 1, commi 527 e 557, della legge n. 213 del 2023.	Pag.	373
Enti locali – limiti al numero di mandati consecutivi dei sindaci		
Sentenza 29 ottobre 2024, n. 196 articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 (Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell’anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38.	Pag.	389
Tutela della salute, ordinamento civile		
Sentenza 24 settembre 2024, n. 197 artt. 49, 57, comma 6, 71, comma 1 e 3, 83, comma 2, e 138 della legge della Regione Sicilia 31 gennaio 2024, n. 3 (Disposizioni varie e finanziarie)	Pag.	394
Coordinamento della finanza pubblica, professioni e tutela della salute		
Sentenza 15 ottobre 2024, n. 198 artt. 3, commi 1 e 2, e 5, comma 47, lettera a), della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie».	Pag.	408
Tutela della salute, finanza pubblica		
Sentenza 30 ottobre 2024, n. 201 artt. 1, commi 1, 2 e 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8 (Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali)	Pag.	417
Tutela della salute - Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.		
Sentenza 26 novembre 2024, n. 202 art. 2, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16 (Modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 “Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio”, 24 luglio 2017, n. 29 “Istituzione dell’Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.” e disposizioni diverse).	Pag.	427
Tutela della concorrenza; trasporti pubblici non di linea; NCC (Noleggio con conducente)		
Sentenza 26 novembre 2024, n. 206 art. 1, commi 1 e 2, L.r. Calabria 20 aprile 2023, n. 16 (Autorizzazione per l’esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)).	Pag.	439

Commercio

Sentenza 15 ottobre 2024, n. 210

art. 3, comma 1, lettera v), numero 2), e dell'art. 65 della legge prov.

Bolzano n. 12 del 2019 (Codice del commercio) Pag.

448

Elenco delle sentenze di mero rito

Pag.

455

Sentenza: 7 maggio 2024, n. 119

Materie: Edilizia e urbanistica

Parametri invocati: articoli 3, 5, 9, 32, 97, 117, secondo comma, lettere m), p) ed s), e 118, commi primo e secondo, Cost., in relazione, quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, dell'art. 117, terzo comma, Cost., principio di leale collaborazione, di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Articoli 3, comma 2, art. 5, 7, 8 comma 1, art. 6 e 9; art. 10, 11 e 13 comma 6, art. 14 comma 3 e 5 art. 16 e 18 comma 3, art. 19, comma 1, art. 20 e 21 comma 1 e 3, art. 34, comma 1, art. 36, 40, 41, 42, e 47 comma 2 e 4, e art. 48 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia), nella parte in cui, novellando i commi 1 e 2, lettera b), dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 4 ottobre 2018, n. 16 (Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana), ha reso applicabile, in virtù del rinvio all'art. 2, comma 1, lettera d-bis), della l.r. Piemonte 16/2018, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2, della l.r. Piemonte 20/2023, recante "Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia)", la disciplina di cui all'art. 5, comma 9 e seguenti, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, anche agli edifici per i quali "è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi" "della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326";
- illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, della l.r. Piemonte 16/2018;
- illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della l.r. Piemonte 7/2022, sostitutivo dell'art. 6, comma 1, della l.r. Piemonte 16/2018, limitatamente alle parole "per gli edifici realizzati dopo tale data, il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione";
- illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della l.r. Piemonte 7/2022;
- illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 1, della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 6, comma 1, lettere a), b) e c), della l.r. Piemonte 19/1999, recante "Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)";
- illegittimità costituzionale dell'art. 47 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui prevede gli incisi: "anche se non previsto dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi" (comma 2); "senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici, nel solo rispetto dei parametri riferiti ai limiti delle superfici coperte" (comma 2, lettera a); "senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici" (comma 2,

lettere b e c); “in deroga alla densità fondiaria di cui all’articolo 7 del decreto ministeriale 1444/1968 e alle norme del PRG”(comma 4);

- dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 48 della l.r. Piemonte 7/2022 e non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate e dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40 e 42 della l.r. Piemonte 7/2022.

Estensore nota: Ferraro Domenico

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40; 41; 42; 47, commi 2 e 4, e 48 della l.r. Piemonte 7/2022, deducendo la violazione di molteplici parametri costituzionali: degli articoli 3, 5, 9, 32, 97, 117, secondo comma, lettere m), p) ed s), e 118, commi primo e secondo, Cost., in relazione, quanto alla dedotta violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. agli articoli 135, 143 e 145 cod. beni culturali e all’art. 5, comma 11, d.l. n. 70 del 2011, come convertito; dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia “governo del territorio”, recati dagli articoli 2-bis, commi 1 e 1-bis, 9-bis, comma 1-bis, 10, comma 1, lettera c), 14, 16, comma 4, lettera d-ter), 23, comma 01, lettera a), 31, 32, comma 1, lettere a), b), c) e d), e 34-bis t.u. edilizia, dall’art. 5, commi 10 e 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e dall’art. 41-quinquies legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968; del medesimo parametro di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., quanto alla materia “tutela della salute”, in relazione al d.m. 5 luglio 1975; e, infine, del principio di “leale collaborazione”, di cui agli articoli 5 e 120 Costituzione. La prima questione riguarda l’art. 5 della l.r. Piemonte 7/2022 che ha novellato l’art. 3, comma 1, della l.r. Piemonte 16/2018, operando, al fine della individuazione degli edifici o delle parti di edificio legittimi, un rinvio all’art. 2, comma 1, lettera d-bis), della l.r. Piemonte 16/2018, che li identifica in quelli “realizzati legittimamente o per i quali è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi degli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326”. In tal modo, vengono considerati “legittimi” anche quegli edifici per i quali era stato rilasciato titolo abilitativo in base all’art. 31 della legge 47/1985, all’art. 39 della legge 724/1994 e all’art. 32 del d.l. 269/2003, come convertito. Le richiamate previsioni normative hanno, in particolare, regolato presupposti e condizioni per tre diversi condoni edilizi, vale a dire per tre eccezionali ipotesi in cui il legislatore, in via straordinaria e con regole ad hoc, ha consentito di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino a una certa data, di natura sostanziale (sul punto si vedano le sentenze 42/2023, 68/2018, 232 e 50 del 2017). Al contempo, l’art. 3, comma 2, della l.r. Piemonte 16/2018, come novellato sempre dall’art. 5 della l.r. Piemonte 7/2022, ha rinviato, ai fini del riuso e della riqualificazione degli immobili di cui al comma 1, a quanto previsto, tra l’altro, “dall’articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106” il cosiddetto, secondo piano casa. Ne deriva, quale conseguenza, che il legislatore regionale ha consentito gli interventi previsti dal secondo piano casa anche rispetto a immobili abusivi condonati. Tale conclusione si pone in aperto contrasto con quanto disposto dall’art. 5, comma 10, del d.l. 70/2011, come convertito. Come già precisato dalla Corte (sentenza 24/2022, e in senso conforme, sentenza 90/2023), la citata previsione, in base alla quale “gli interventi di cui al comma 9

non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria”, si deve “interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la ratio della normativa in esame”. Mentre, infatti, “il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell’abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza 50/2017), punto 5 del Considerato in diritto, il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell’immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza 107/2017), punto 7.2. del Considerato in diritto. A favore dell’interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative” (sentenza 24/2022). Per le ragioni esposte, l’art. 5 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha novellato l’art. 3, commi 1 e 2, della l.r. Piemonte 16/2018 viola l’art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, che non soltanto è “norma fondamentale di riforma economico-sociale” (sentenze 90/2023 e 24/2022), ma si ascrive altresì ai principi fondamentali della materia “governo del territorio”; pertanto, la norma impugnata si pone in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Costituzione. Pertanto, è costituzionalmente illegittimo l’art. 5 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui, novellando i commi 1 e 2, lettera b), dell’art. 3 della legge r.g. Piemonte 16/2018, ha reso applicabile, in virtù del rinvio all’art. 2, comma 1, lettera d-bis), della citata l.r. 16/2018, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall’art. 1, comma 2, della l.r. Piemonte 20/2023, la disciplina di cui all’art. 5, comma 9 e seguenti del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, anche agli edifici per i quali era “stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi [...] della legge 28 febbraio 1985, n. 47 [...], della legge 23 dicembre 1994, n. 724 [...], del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269”. Con riferimento all’art. 7 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha novellato l’art. 5, comma 9, della l.r. Piemonte 18/2016, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia “governo del territorio”, recati dall’art. 41-quinquies della legge 1150/1942, come attuato mediante il d.m. 1444/1968, nonché dall’art. 5, comma 11, del d.l. 70/2011, come convertito. La disposizione impugnata stabilisce che gli interventi di aumento delle volumetrie previsti nei commi precedenti “possono superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici e possono: a) comportare l’incremento o il decremento del numero di unità immobiliari sottoposte a ristrutturazione edilizia; b) superare le densità fondiari stabilite dall’articolo 7 del [d.m. n. 1444 del 1968]; c) superare l’altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici fino alla quantità necessaria per sopraelevare il fabbricato di un piano”. Le questioni sono fondate. L’art. 5, comma 9, della l.r. Piemonte 16/2018, come novellato dalla disposizione impugnata, da un lato, consente di superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici attraverso interventi predeterminati in generale e in astratto e, da un altro lato, permette di superare la densità fondiaria stabilita dal d.m. 1444/1968. Una tale disciplina non rispetta i criteri indicati dalla Corte per poter ritenere che una normativa regionale derogatoria degli strumenti di pianificazione, introdotta nell’esercizio della competenza legislativa concorrente nella materia “governo del territorio”, sia rispettosa dei principi fondamentali fissati dallo Stato. L’art. 41-quinquies della legge 1150/1942, anzitutto, afferma un principio di inderogabilità, rispetto alla stessa attività di pianificazione, dei limiti “di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde, pubblico o a parcheggi”, che, in attuazione di tale previsione, sono stati fissati con il d.m. 1444/1968. Inoltre, la medesima disposizione identifica il senso del principio di pianificazione nella esigenza di “una visione integrata di una determinata porzione di territorio, sufficientemente ampia da poter allocare su di esso tutte le funzioni che per loro natura richiedono di trovarvi posto” (sentenza 17/2023), esigenza “funzionale all’ordinato sviluppo del territorio” (sentenza 19/2023). Vero è che tale principio non implica “che le previsioni dei piani urbanistici siano assolutamente inderogabili” (sentenza 17/2023 e in senso conforme, sentenza 202/2021, 179/2019, 245/2018 e 46/2014). La Corte ha espressamente escluso che “il sistema della pianificazione assurga

a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale, che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali, di prevedere interventi in deroga a tali strumenti” (sentenza 245/2018 e 46/2014) ricorda anche la sentenza 179/2019 e 202/2021. Tuttavia, sempre la Corte ha chiarito a quali condizioni sia consentito al legislatore regionale introdurre deroghe, senza inficiare l’essenza del principio statale di pianificazione territoriale. Anzitutto, ha ritenuto che il rispetto del principio implichi un giudizio di proporzionalità che “deve [...] svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti” (sentenza 179/2019), verificando l’ “esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali” (sentenza 202/2021 e 286/1997) e appurando “se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio [...] non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all’interno del “sistema della pianificazione” (sempre sentenza 202/2021). Inoltre, ha segnalato come lo stesso legislatore statale abbia indicato ipotesi idonee a concretizzare deroghe alla pianificazione che non svuotano di significato detto principio (sentenza 17/2023). Una prima indicazione si trae dall’art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia, che consente il rilascio di un “permesso di costruire in deroga, per particolari e specifici interventi, la cui realizzazione è diretta a soddisfare un interesse pubblico che si ritiene prevalente, a determinate condizioni, rispetto all’assetto generale definito dal piano” (sentenza 17/2023), “fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444” (art. 14, comma 3, t.u. edilizia). Una seconda ipotesi è quella che consente deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi, purché connotate dalla “eccezionalità e [...] temporaneità” e dal perseguimento di “obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri” (sempre sentenza 17/2023). Secondo la Corte, l’art. 5, comma 9, della l.r. Piemonte 16/2018, come novellato dalla disposizione impugnata, non risponde ad alcuna delle citate indicazioni. La norma impugnata confligge apertamente con la disposizione statale di cui all’art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia. L’art. 5, comma 9, nel rinviare ai commi precedenti che contemplano astratte previsioni di aumento volumetrico e nel disporre in generale che essi possano “superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici”, si pone, infatti, in evidente contrasto con la disposizione statale, secondo cui il permesso a costruire in deroga potrebbe essere, viceversa, rilasciato solo previa verifica in concreto affidata alla “deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l’interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell’insediamento” (così il citato art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia). Al contempo, nell’autorizzare la deroga all’art. 7 del d.m. 1444/1968, confligge frontalmente sempre con l’art. 14 t.u. edilizia, il cui comma 3 impone “il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444”. Da tutto ciò ne consegue l’illegittimità costituzionale dell’art. 7 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha introdotto il comma 9 dell’art. 5 della l.r. Piemonte 16/2018. Esclusa la derogabilità del d.m. 1444/1968, nonché ogni automatismo in merito alla generale derogabilità degli strumenti di pianificazione, deve, dunque, ritenersi che gli aumenti volumetrici previsti dall’art. 5 della l.r. Piemonte 16/2018 siano consentiti solo se conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici o autorizzati attraverso il permesso di costruire in deroga, ai sensi dell’art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l’art. 8, comma 1, della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui, sostituendo l’art. 6, comma 1, della l.r. Piemonte 16/2018, dispone che, per gli edifici realizzati dopo l’entrata in vigore della medesima legge regionale, “il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione”. La questione promossa in riferimento all’art. 3 Cost. è fondata, in quanto la disposizione, nella parte impugnata, consentendo un indiscriminato recupero dei sottotetti, compresi quelli futuri, si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza. La Corte ha affermato che la disciplina legislativa sul recupero dei sottotetti risponde a specifiche finalità quali “la riduzione del consumo di suolo e l’efficientamento energetico” (sentenza 54/2021) e che tale recupero persegue l’obiettivo “di consentire l’utilizzo, a fini abitativi, di uno spazio, il

sottotetto, già esistente, la cui destinazione abitativa determina la “riconversione” del medesimo in una unità immobiliare” per “contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti” (sentenza 208/2019). Poiché la finalità della disciplina del recupero dei sottotetti è quella di evitare il consumo di nuovo suolo e, quindi, la realizzazione di nuove edificazioni, attraverso un uso ottimale di quelle già esistenti, non risulta ragionevole consentirne una applicazione agli edifici futuri. La disposizione in esame, infatti, aumentando in maniera esponenziale il numero degli interventi possibili e coinvolgendo edifici di nuova costruzione, determina uno sviamento dalle specifiche finalità di contenimento del consumo di suolo e di impulso alla realizzazione di interventi tecnologici per la riduzione dei consumi energetici perseguite attraverso il recupero dei sottotetti. Pertanto, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale del comma 1 dell’art. 8 della l.r. Piemonte 7/2022, che ha sostituito l’art. 6, comma 1, della l.r. Piemonte 16/2018, nella parte in cui prevede che “per gli edifici realizzati dopo tale data, il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione”. È impugnato anche l’art. 8, comma 6, della l.r. Piemonte 7/2022, che ammette il recupero dei sottotetti esistenti “indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dai PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati”. Secondo il ricorrente, la disposizione sarebbe in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla materia “governo del territorio”, per violazione delle norme interposte di cui all’art. 5, comma 11, del d.l. 70/2011, come convertito, che, richiamando l’art. 14 t.u. edilizia, individua le condizioni entro le quali è consentito il rilascio del permesso di costruire in deroga; sarebbe violato anche l’art. 2-bis, commi 1 e 1-bis, t.u. edilizia. La deroga sistematica e generalizzata agli strumenti urbanistici comporterebbe, inoltre, la violazione dei principi concernenti la generale necessità di pianificazione del territorio e il rispetto degli standard urbanistici. Sarebbe violato anche l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché gli articoli 3 e 9 Cost., perché la deroga alla pianificazione urbanistica si tradurrebbe in una deroga indiretta alle previsioni del piano paesaggistico. Vi sarebbe anche contrasto con il principio di leale collaborazione, poiché la Regione Piemonte avrebbe assunto “iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l’approvazione del Piano paesaggistico del 2017”. Secondo la Corte la questione è fondata. Non è, in primo luogo, condivisibile quanto sostenuto nelle difese della Regione Piemonte secondo cui la disposizione impugnata avrebbe soltanto esplicitato l’assunto che la conformità agli indici e ai parametri edilizi non dovrebbe “essere nuovamente e autonomamente verificata” al momento del recupero dei sottotetti, in quanto già accertata al momento del rilascio del permesso di costruire per la realizzazione dell’edificio ove è presente il sottotetto. La prospettazione della Regione non tiene conto della circostanza che l’attività di recupero del sottotetto consiste proprio nella trasformazione dell’originario volume edilizio esistente, che può comportare, ad esempio, l’eventuale variazione dell’altezza originaria o la creazione di nuove unità immobiliari. Deve, poi, essere richiamata la sentenza 17/2023, riguardante la normativa della Regione Puglia sul recupero dei sottotetti, secondo la quale il principio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica risulta “irrimediabilmente compromesso dalla generalizzata possibilità [...] di recuperare i sottotetti e di riutilizzare porticati e locali seminterrati anche in deroga agli strumenti urbanistici”. La decisione ha, in particolare, rilevato che dall’art. 14 t.u. edilizia, avente a oggetto il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, si desume il carattere eccezionale di tale permesso, che può essere rilasciato solo all’esito di un procedimento peculiare e sulla base di una valutazione concreta caso per caso degli interessi rilevanti nello specifico contesto. Ne consegue che sussiste un “principio fondamentale di pianificazione urbanistica del territorio”, il cui necessario rispetto costituisce una “condizione del rilascio di atti permissivi della sua trasformazione”. Ciò non esclude che le regioni possano introdurre per legge, nell’esercizio della loro competenza concorrente nella materia “governo del territorio”, “deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi” che, tuttavia, “sono ammissibili soltanto nel rispetto del citato principio fondamentale della materia e dunque solo in quanto essi presentino i caratteri dell’eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri, diretti ad escludere in particolare che essi assurgano

a disciplina stabile, vanificando il principio del necessario rispetto della pianificazione urbanistica” (sentenza 17/2023). In linea con le considerazioni svolte dalla richiamata pronuncia, deve rilevarsi che anche la disposizione impugnata viola il principio di pianificazione del territorio e del rispetto degli standard urbanistici desumibile dall’art. 14 t.u. edilizia, in quanto prevede una deroga generalizzata agli strumenti urbanistici al fine di consentire il recupero dei sottotetti esistenti, così ledendo la competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia “governo del territorio”, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. Dunque, la questione avente a oggetto l’art. 8, comma 6, della l.r. Piemonte 7/2022, promossa in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. e in relazione all’art. 14 t.u. edilizia è fondata, con assorbimento delle ulteriori censure prospettate. Il ricorrente prospetta una violazione meramente ipotetica ed eventuale delle prescrizioni del piano paesaggistico, che non origina dall’art. 10 della l.r. Piemonte 7/2022, ma può derivare da vizi propri della delibera di approvazione della variante urbanistica semplificata. Ciò che il ricorrente paventa, infatti, è che il mancato esplicito dissenso delle amministrazioni chiamate a valutare, nella sede della conferenza di servizi prevista dall’art. 17-bis della l.r. Piemonte 56/1977, la conformità della variante urbanistica semplificata al piano paesaggistico possa determinare un vulnus alla tutela dei valori ambientali. La norma impugnata, tuttavia, non può mai essere interpretata nel senso di avallare o comunque facilitare l’assunzione di decisioni in contrasto con il piano paesaggistico. Anzi, è lo stesso art. 17-bis della l.r. Piemonte 56/1977, il cui comma 5 è richiamato dalla disposizione impugnata quanto all’iter di approvazione della variante urbanistica semplificata, a prevedere al comma 1 che “sono varianti semplificate al PRG quelle necessarie per l’attuazione degli strumenti di programmazione negoziata, come definiti dalla normativa vigente, nonché quelle formate ai sensi di normative settoriali, volte alla semplificazione e accelerazione amministrativa. Tali varianti, con riferimento agli ambiti oggetto di modifica, sono conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali, provinciali e della città metropolitana, nonché ai piani settoriali e ne attuano le previsioni”. Dunque, la circostanza che la legge n. 241 del 1990 contempri forme di semplificazione dell’attività procedimentale, ivi compreso il silenzio-assenso nei rapporti tra le amministrazioni, non preclude alle regioni il potere di adottare disposizioni di legge, quale quella in esame, che prevedono la possibilità di derogare agli indici di edificabilità previsti da strumenti urbanistici mediante varianti urbanistiche semplificate, il cui contenuto deve essere espressamente conforme al piano paesaggistico. Per le medesime ragioni, non sono fondate le ulteriori questioni promosse in riferimento al principio di leale collaborazione e agli artt. 3 e 9 Cost., in quanto la disposizione impugnata non reca un vulnus al rispetto del piano paesaggistico della Regione Piemonte né alla tutela dei beni paesaggistici. La Corte prende in esame le questioni concernenti l’art. 41 della l.r. Piemonte 7/2022, che sostituisce l’art. 6 della l.r. Piemonte 19/1999, rubricato “Variazioni essenziali al progetto approvato”. Secondo la Corte le questioni sono fondate per quanto riguarda le disposizioni di cui alle lettere a), b) e c) dell’art. 6, comma 1, della l.r. Piemonte 19/1999, come sostituite dall’impugnato art. 41 della l.r. Piemonte 7/2022. Con la sentenza 217/2022 la Corte ha ripercorso l’evoluzione normativa che la nozione di “variazioni essenziali” ha avuto nella legislazione statale urbanistica, già prima dell’entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli). Si deve a quest’ultima, peraltro, la graduazione del regime sanzionatorio secondo uno schema generale tuttora vigente: “le opere eseguite in assenza di concessione o in totale difformità dalla stessa dovevano essere demolite a spese del proprietario o del costruttore (art. 15, terzo e ottavo comma); le opere invece realizzate in parziale difformità dovevano essere demolite a spese del concessionario, ma, ove non potessero essere rimosse senza pregiudizio per le parti conformi, il concessionario restava assoggettato a una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 15, undicesimo comma)”. Da tale graduazione sanzionatoria ha avuto origine la successiva differenziazione tra variazioni essenziali e non essenziali, introdotta dagli articoli 7 e 8 della legge 47/1985, di seguito trasfusi negli articoli 31 e 32 t.u. edilizia. Così, le variazioni essenziali vengono assoggettate al più severo regime proprio della totale difformità, mentre quelle non essenziali restano attratte dal vizio della parziale difformità, correlato alle sanzioni stabilite, all’epoca, dall’art. 12 della legge 47/1985 e, di seguito, dall’art. 34 t.u. edilizia. La Corte dopo aver richiamato la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 8

agosto 2023, n. 7644, e 7 aprile 2023, n. 3596 e Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 3 giugno 2021, n. 4279 e 6 febbraio 2019, n. 891) dichiara fondata la premessa da cui muove il ricorrente, e cioè che il citato art. 32 detti, con riguardo alle variazioni essenziali, principi fondamentali nella materia “governo del territorio”, di cui all’art. 117, terzo comma, Costituzione. La Corte ha già riconosciuto il carattere di principi fondamentali della materia a norme disciplinanti profili connessi a quello dell’art. 32 t.u. edilizia, quali: le categorie di interventi edilizi e le tipologie dei diversi titoli abilitativi (sentenze 124 e 2 del 2021, 68/2018, 282/2016 e 259/2014, la durata degli stessi (sentenza 245/2021) il cosiddetto condono edilizio (sentenze 93/2023, 24/2022, 77 e 2 del 2021, 290 del 2019, 232 e 73 del 2017, 233/2015, 101/2013), il perimetro degli interventi in zona sismica (sentenze 164/2023, 2/2021, 264/2019, 68/2018, 60/2017, 282 e 272 del 2016, 167/2014), la documentazione necessaria ai fini della denuncia di esecuzione di nuove opere (sentenza 2/2021), i criteri di determinazione dello stato legittimo dell’immobile (sentenza 217/2022). Venendo alla censura proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, relativamente al mutamento di destinazione d’uso, deve rilevarsi che nella giurisprudenza amministrativa si afferma che il mutamento di destinazione d’uso non autorizzato e attuato senza opere comporta una variazione essenziale sanzionabile se e in quanto implicante una alterazione degli standard previsti dal d.m. 1444/1968, ossia dei carichi urbanistici relativi a ciascuna delle categorie individuate nella fonte normativa statale in cui si ripartisce la cosiddetta zonizzazione del territorio. In caso contrario, non essendo stata realizzata alcuna opera edilizia né alcuna trasformazione rilevante, il mutamento d’uso costituisce espressione della facoltà di godimento, quale concreta proiezione del diritto di proprietà (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 15 giugno 2020, n. 3803 e sezione quinta, sentenza 3 maggio 2016, n. 1684). Con riferimento alla disciplina degli standard urbanistici, la Corte ha avuto modo, di recente (sentenza 85/2023), di affermare che alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano è consentito, nei limiti di cui all’art. 2-bis, comma 1, del d.p.r. 380/2001, prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al d.m. 1444/1968, ma ha tuttavia sottolineato che la disciplina degli standard urbanistici dettata dal citato decreto ministeriale “ha optato per l’individuazione delle percentuali di dotazioni infrastrutturali strettamente collegate alle destinazioni funzionali delle diverse zone in cui doveva essere ripartito dal piano regolatore generale il territorio comunale”. In particolare, gli articoli da 3 a 5 del d.m. 1444/1968, si è rilevato nella medesima pronuncia – “definiscono riassuntivamente le percentuali e le quantità di aree da destinare a “spazi pubblici[,] attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi”, differenziate in ragione del fabbisogno attribuito a ciascuna zona territoriale omogenea. Tale sistema, strettamente correlato all’esigenza di regolare l’ordinato sviluppo delle infrastrutture soprattutto nel tessuto urbano, è rimasto sostanzialmente invariato pur nel momento in cui le regioni si sono dotate di una legislazione urbanistica improntata a diversi modelli pianificatori”. Il meccanismo dettato dal d.m. 1444/1968, basandosi sulla stretta connessione tra percentuali di dotazione a standard e zonizzazione, configura, pertanto, come obbligatorie le destinazioni funzionali della pianificazione urbanistica, prevedendo una divisione per aree tendenzialmente monofunzionali, pur essendosi progressivamente avvertita l’esigenza di attribuire maggiore spazio all’intervento regionale per derogare alle rigidità delle indicate disposizioni statali sugli standard urbanistici. In sostanza, con la legge 765/1967 e con il d.m. 1444/1968 la destinazione d’uso degli immobili è stata ancorata a un rapporto certo e predefinito, regolato dagli standard urbanistici e definito per zone omogenee. Ne consegue che l’“essenzialità” della variazione al progetto approvato, ai sensi dell’art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia, deve intendersi riscontrata in presenza di qualsiasi mutamento di destinazione che determini una variazione della categoria funzionale edilizia e una correlata variazione in senso peggiorativo della dotazione degli standard urbanistici previsti dal d.m. 1444/1968. Non incide in modo determinante sulla questione in esame la sopravvenuta vigenza dei commi 1-bis, 1-ter e 1-quater dell’art. 23-ter t.u. edilizia, introdotti dall’art. 1, comma 1, lettera c), del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), non ancora convertito in legge (la conversione è avvenuta a fine luglio 2024), essendo tali norme variamente volte ad ampliare condizioni e fattispecie per il mutamento della destinazione d’uso, senza modificare direttamente i

presupposti della nozione, che qui, invece, viene in discussione, di “variazione essenziale”. Tali previsioni, infatti, sono rispettivamente rivolte a consentire: il mutamento della destinazione d’uso della singola unità immobiliare senza opere all’interno della stessa categoria funzionale, il mutamento di destinazione d’uso senza opere tra determinate categorie funzionali di una singola unità immobiliare ubicata in edifici ricompresi in specifiche zone di cui all’art. 2 del d.m. 1444/1968, il mutamento di destinazione d’uso per singole unità immobiliari finalizzato a determinate forme di utilizzo. Pure in questo riformato quadro normativo, resta, invero, operante la correlazione, già evidenziata, tra l’“essenzialità” della variazione al progetto approvato, ai sensi dell’art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia, e il mutamento di destinazione che determini una variazione della categoria edilizia ad un tempo altresì peggiorativa della dotazione degli standard urbanistici previsti dal d.m. 1444/1968. L’art. 6, comma 1, lettera a), della l.r. Piemonte 19/1999, come sostituito dall’art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nell’individuare quale condizione alternativa della variazione essenziale al progetto approvato il mutamento della destinazione d’uso che implica “incremento” degli standard previsti dal d.m. n. 1444 del 1968, si pone in contrasto con il principio fondamentale di cui all’art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia, il quale eleva, invece, a condizione di essenzialità il mutamento della destinazione d’uso che implichi “variazione” degli standard previsti dal medesimo decreto ministeriale. In base alle ragioni prima esposte, la variazione degli standard considerata dal legislatore statale è quella che comunque comporti un’alterazione peggiorativa, qualitativa e quantitativa, dei carichi urbanistici incidenti sul tessuto urbano, riscontrandosi l’“essenzialità” della variazione al progetto approvato, ai sensi dell’art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia, in presenza di qualsiasi mutamento di destinazione che determini una variazione della categoria funzionale edilizia e un correlato cambiamento del rapporto predefinito tra uso e dotazione degli standard urbanistici previsti dal d.m. 1444/1968. La disposizione impugnata, invece, per il fatto di individuare la variazione essenziale al progetto approvato con riferimento soltanto al mutamento di destinazione d’uso senza opere edilizie che cagioni un “incremento” degli standard urbanistici, la vincola alla sola variazione quantitativa in aumento del carico urbanistico indotta dalla diversa utilizzazione dell’immobile, senza considerare alterazioni funzionali derivanti da altre tipologie di intervento non consentite, con ciò violando il principio fondamentale dettato dall’art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia. L’art. 6, comma 1, lettera b), della l.r. Piemonte 19/1999, come sostituito dall’art. 41 della l.r. Piemonte 7/2022, nell’individuare quale condizione della variazione essenziale l’“aumento in misura superiore al 30 per cento della cubatura o della superficie di solaio”, si pone, a sua volta, in contrasto con il principio fondamentale di cui all’art. 32, comma 1, lettera b), t.u. edilizia, il quale contempla, quale parametro dell’essenzialità, l’ “aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato”. Ciò sia perché in base alla norma statale l’aggettivo “consistente” si traduce in una percentuale solitamente parametrata sull’incremento superiore a quello delle tolleranze costruttive (stimate in percentuale rispetto alle misure previste nel titolo abilitativo); sia perché la norma regionale assume a base di calcolo del margine di aumento la cubatura o la superficie del solaio senza far riferimento alle misure del progetto approvato riguardanti le specifiche opere eseguite in difformità. Si pone in contrasto con il principio fondamentale espresso dall’art. 32, comma 1, lettera b), del d.p.r. n. 380 del 2001, una norma di dettaglio che conduca a escludere in via generale la consistenza di variazione essenziale a modificazioni che si mantengano al di sotto di una determinata soglia percentuale, atteso che, in tal modo, si finisce per consentire a priori l’esclusione della essenzialità della variazione, a prescindere da qualsiasi apprezzamento concreto circa la effettiva incidenza della eccedenza di cubatura o di superficie di solaio. Le considerazioni ora svolte conducono pianamente all’accoglimento anche della questione concernente l’art. 6, comma 1, lettera c), della l.r. Piemonte 19/1999, come sostituito dall’art. 41 della l.r. Piemonte 7/2022. La disposizione impugnata, ravvisando l’essenzialità della variazione solo nel caso di “modifiche superiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all’altezza e alla superficie coperta del progetto approvato”, contrasta con l’art. 32, comma 1, lettera c), t.u. edilizia, ove si indica, tra le condizioni al verificarsi delle quali si ha variazione essenziale, il parametro delle “modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato”. Per le ragioni già

indicate, infatti, deve escludersi che l'aggettivo "sostanziali" contenuto nella disciplina statale possa essere compatibile con una normativa regionale di dettaglio che individui un margine di tolleranza così elevato come quello del 20 per cento. Anche, invero, modifiche inferiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all'altezza e alla superficie coperta del progetto approvato possono comportare modalità realizzative dell'intervento costruttivo che portano a un'opera sostanzialmente diversa da quella prevista dall'atto di concessione per conformazione, strutturazione, destinazione o ubicazione. L'art. 47 commi 2 e 4 sono impugnati per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali nella materia "governo del territorio" stabiliti dall'art. 41-quinquies della legge urbanistica, come attuato mediante il d.m. 1444/1968, nonché all'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, "anche per ragioni già illustrate nel settimo motivo del ricorso statale". Ad avviso dell'Avvocatura generale, la disciplina statale di principio avrebbe fissato, nel d.m. n. 1444 del 1968, gli standards di densità edilizia, che le norme impuginate intenderebbero apertamente superare, e avrebbe stabilito il principio della pianificazione, che le stesse norme, pure, pregiudicherebbero, consentendo interventi in deroga senza limiti. Per la Corte, le questioni, poste in questi termini, sono fondate. La possibilità di effettuare gli interventi indicati nelle disposizioni impuginate in deroga ai piani regolatori non è rispettosa dei criteri indicati dalla Corte per ritenere la normativa regionale derogatoria degli strumenti di pianificazione conforme ai principi fondamentali nella materia "governo del territorio"; criteri su cui la presente pronuncia si è già diffusamente soffermata nel motivare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, della l.r. Piemonte 18/2016 (punto 10.1. del Considerato in diritto). La disciplina impugnata, infatti, non supera il vaglio di proporzionalità, da svolgersi sia in astratto, sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale, sia in concreto, con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti (sentenza 179/2019). Gli interventi edilizi consentiti dall'art. 47 della legge impugnata non soggiacciono alle condizioni previste dall'art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia, né presentano il carattere dell'eccezionalità e della temporaneità (sentenza 17/2023) sono, al contrario, assentibili in via generale, seppur in deroga agli strumenti urbanistici. Proprio per queste ragioni, le disposizioni regionali, oggetto di sindacato, violano il principio fondamentale della pianificazione degli interventi edilizi e di trasformazione urbana, causando un concreto rischio di frustrazione della sua funzione di garanzia dell'ordinato sviluppo del territorio. La possibilità di derogare agli standard urbanistici definiti dalla disciplina nazionale, prevista con riferimento al recupero a fini abitativi dei piani pilotis (art. 47, comma 4, della legge impugnata), inoltre, collide con quanto la Corte ha più volte affermato: "i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-quinquies, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale [...], costituendo [...] principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del "primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano" (sentenza 217/2020, richiamata dalla sentenza 240/2022, nello stesso senso anche sentenza 50/2017 e precedenti richiamati). Viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha introdotto gli incisi: "anche se non previsto dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi" (comma 2); "senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL* e sulla conseguente necessità di standard urbanistici, nel solo rispetto dei parametri riferiti ai limiti delle superfici coperte" (comma 2, lettera a); "senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici" (comma 2, lettere b e c); "in deroga alla densità fondiaria di cui all'articolo 7 del decreto ministeriale 1444/1968 e alle norme del PRC" (comma 4).

**per quanto riguarda la sigla SL* si intende: "la superficie lorda ovvero Somma delle superfici di tutti i piani comprese nel profilo perimetrale esterno dell'edificio escluse le superfici accessorie".*

SENTENZA N. 119
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40; 41; 42; 47, commi 2 e 4, e 48 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° agosto 2022, depositato in cancelleria il 5 agosto 2022, iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione della Regione Piemonte, nonché l'atto di intervento, fuori termine, della Fabrizio Taricco Costruzioni srl;

uditi nell'udienza pubblica del 9 aprile 2024 i Giudici relatori Franco Modugno, Stefano Petitti, Emanuela Navarretta e Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato Daniele Granara per Fabrizio Taricco Costruzioni srl, gli avvocati dello Stato Gianna Galluzzo e Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 7 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.- *Con ricorso iscritto al n. 54 reg. ric. 2022, depositato il 5 agosto 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40; 41; 42; 47, commi 2 e 4, e 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, deducendo la violazione di molteplici parametri costituzionali: degli artt. 3, 5, 9, 32, 97, 117, secondo comma, lettere *m*), *p*) ed *s*), e 118, commi primo e secondo, Cost., in relazione, quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e all'art. 5, comma 11, d.l. n. 70 del 2011, come convertito; dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio», recati dagli artt. 2-bis, commi 1 e 1-bis, 9-bis, comma 1-bis, 10, comma 1, lettera *c*), 14, 16, comma 4, lettera *d-ter*), 23, comma 01, lettera *a*), 31, 32, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), e 34-bis t.u. edilizia, dall'art. 5, commi 10 e 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e dall'art. 41-quinquies legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968; del medesimo parametro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quanto alla materia «tutela della salute», in relazione al d.m. 5 luglio 1975; e, infine, del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.*

2.– In via preliminare, deve essere ribadita l'inammissibilità dell'intervento spiegato dalla Società Fabrizio Taricco Costruzioni, già dichiarata con l'ordinanza dibattimentale, allegata a questa sentenza.

Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione, per intervenuto atto di rinuncia depositato il 23 febbraio 2023 dal Presidente del Consiglio dei ministri, accettato il successivo 5 marzo dalla Regione Piemonte, delle questioni concernenti gli artt. 3, comma 2; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40 e 42 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022.

3.– La prima tra le questioni non oggetto di rinuncia verte sull'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui, novellando i commi 1 e 2 dell'art. 3 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, avrebbe consentito la realizzazione degli interventi previsti dal cosiddetto secondo piano casa anche su immobili oggetto di condono e, pertanto, «non conformi alla normativa urbanistica ed edilizia secondo il parametro della doppia conformità».

Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale nella materia «governo del territorio», stabilito dall'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, il quale prevede che «[g]li interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

3.1.– Nelle memorie, la difesa regionale dà conto della modifica apportata con la legge reg. Piemonte n. 20 del 2023 all'art. 2, comma 1, lettera *d-bis*), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, cui la norma impugnata fa rinvio, al fine di individuare la nozione di edifici e di parti di edifici legittimi.

A seguito di tale novella, gli edifici legittimi, cui risulterebbero applicabili gli interventi menzionati dal secondo piano casa, sarebbero solo quelli «realizzati legittimamente o per i quali è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi degli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)».

La Regione, pertanto, chiede la cessazione della materia del contendere, poiché la riforma introdotta avrebbe reso prive di fondamento le doglianze dello Stato.

A tal fine, sostiene che l'intervento risulterebbe soddisfacente e che la rinuncia alle questioni relative all'art. 3, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 «rende[rebbe] ragione di una sorta di “certificazione” da parte del Governo circa la mancata applicazione *medio tempore* della norma regionale su cui si sarebbe fondata l'asserita illegittimità costituzionale del profilo di censura dell'art. 5».

3.2.– Secondo questa Corte – diversamente da quanto sostiene la difesa regionale –dalla rinuncia alle questioni concernenti l'art. 3, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 non è dato inferire né che la norma abrogata non abbia trovato applicazione *medio tempore*, né una carenza di interesse rispetto alla censura relativa all'art. 5 della medesima legge regionale.

Pertanto, non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.– Nel merito la questione è fondata.

4.1.– L'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 ha novellato l'art. 3, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, operando, al fine della individuazione degli edifici o delle parti di edificio legittimi, un rinvio all'art. 2, comma 1, lettera *d-bis*), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, che li identifica in quelli «realizzati legittimamente o per i quali è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi degli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni

urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326».

In tal modo, vengono considerati “legittimi” anche quegli edifici per i quali era stato rilasciato titolo abilitativo in base all’art. 31 della legge n. 47 del 1985, all’art. 39 della legge n. 724 del 1994 e all’art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito. Le richiamate previsioni normative hanno, in particolare, regolato presupposti e condizioni per tre diversi condoni edilizi, vale a dire per tre eccezionali ipotesi in cui il legislatore, in via straordinaria e con regole *ad hoc*, ha consentito di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino a una certa data, di natura sostanziale (sul punto si vedano le sentenze n. 42 del 2023, n. 68 del 2018, n. 232 e n. 50 del 2017).

Al contempo, l’art. 3, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, come novellato sempre dall’art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, ha rinviato, ai fini del riuso e della riqualificazione degli immobili di cui al comma 1, a quanto previsto, tra l’altro, «dall’articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106» (per l’appunto il cosiddetto secondo piano casa).

Ne deriva, quale conseguenza, che il legislatore regionale ha consentito gli interventi previsti dal secondo piano casa anche rispetto a immobili abusivi condonati.

4.2.– Tale conclusione si pone in aperto contrasto con quanto disposto dall’art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

Come già precisato da questa Corte (sentenza n. 24 del 2022, e in senso conforme sentenza n. 90 del 2023), la citata previsione, in base alla quale «[g]li interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria», si deve «interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa in esame». Mentre, infatti, «il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell’abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del *Considerato in diritto*), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell’immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del *Considerato in diritto*). A favore dell’interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative» (sentenza n. 24 del 2022).

4.3.– Per le ragioni esposte, l’art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha novellato l’art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 viola l’art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, che non soltanto è «norma fondamentale di riforma economico-sociale» (sentenze n. 90 del 2023 e n. 24 del 2022), ma si ascrive altresì ai principi fondamentali della materia «governo del territorio»; pertanto, la norma impugnata si pone in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost.

4.4.– Deve, tuttavia, precisarsi che, poiché l’art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 20 del 2023 ha modificato la norma a cui fa rinvio l’indicato art. 3, comma 1, vale a dire l’art. 2, comma 1, lettera *d-bis*, della legge regionale n. 16 del 2018, il cui testo novellato stabilisce che siano edifici o parti di edifici legittimi solo quelli «realizzati legittimamente o per i quali è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi degli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)», la dichiarazione di illegittimità costituzionale va limitata alla portata del rinvio antecedente a tale ultima riforma.

Pertanto, è costituzionalmente illegittimo l’art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui, novellando i commi 1 e 2, lettera *b*), dell’art. 3 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, ha reso applicabile – in virtù del rinvio all’art. 2, comma 1, lettera *d-bis*, della citata legge reg. n. 16 del 2018, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall’art. 1, comma 2, della legge reg.

Piemonte n. 20 del 2023 – la disciplina di cui all’art. 5, comma 9 e seguenti del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, anche agli edifici per i quali «[era] stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi [...] della legge 28 febbraio 1985, n. 47 [...], della legge 23 dicembre 1994, n. 724 [...], del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269».

5.– Di seguito, l’art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 è stato impugnato anche nella parte in cui modifica l’art. 3, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018.

La norma stabilisce che, «[I]limitatamente ai casi di cui al comma 2, lettera b)» – il quale, nel rinviare all’art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, richiama gli interventi previsti dal secondo piano casa – il rilascio del permesso di costruire è subordinato a una deliberazione comunale. Quest’ultima, in particolare, deve dichiarare: «a) l’interesse pubblico dell’iniziativa in progetto. L’effettiva riqualificazione integra l’interesse pubblico ove rimuova, relativamente a edifici degradati o con funzioni incongrue o dismessi, anche mediante il mutamento di destinazioni d’uso, condizioni di degrado sociale, edilizio, economico, anche singolarmente intese; b) il corretto inserimento dell’intervento nel contesto urbano; c) l’eventuale attribuzione di volume o superficie premiale, espressa applicando i parametri di cui alla normativa locale; d) l’eventuale delocalizzazione di superficie o volume, in tutto o in parte, in area o aree diverse, purché non caratterizzate da inedificabilità assoluta. La dotazione delocalizzata può aggiungersi a quella esistente o prevista dalla disciplina urbanistica vigente; e) gli interventi eventualmente necessari per conseguire l’armonizzazione architettonica e paesaggistica rispetto al contesto edificato, con facoltà di concedere, previa motivazione, premialità anche maggiori rispetto a quelle di cui alla lettera c). Fatto salvo quanto previsto dalla deliberazione del consiglio comunale, trova applicazione la disciplina prevista dal PRG vigente nel comune».

5.1.– Il ricorrente ritiene che la norma impugnata consentirebbe interventi di rilevante impatto sul territorio, in deroga agli strumenti urbanistici, e da questo inferisce il rischio di deroga anche alla disciplina paesaggista e al PPR. Verrebbe, in tal modo, violato il «principio di gerarchia dei piani [...] che pone il piano paesaggistico al vertice della pianificazione» e in posizione «prevalente [...] sulle disposizioni regionali urbanistiche», e sarebbe altresì minata l’attuazione unitaria del piano paesaggistico mediante pianificazione urbanistica. Si contesta, poi, che il comune, nel verificare la conformità alle esigenze ambientali, sarebbe investito di poteri di pianificazione paesaggistica, dovendo stabilire autonomamente gli interventi eventualmente necessari per conseguire l’armonizzazione architettonica e paesaggistica rispetto al contesto edificato.

Inoltre, il ricorso lamenta che la norma stabilirebbe interventi generali e astratti che consentirebbero «indiscriminatamente interventi di rilevante impatto sul territorio, senza una valutazione in concreto». In tal modo, la tutela paesaggistica verrebbe gravemente menomata, «perché limitata alle singole decisioni che, caso per caso, gli organi amministrativi preposti dovranno assumere nell’ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica di cui all’art. 146 del Codice».

La norma regionale, pertanto, violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e all’art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

5.2.– In correlazione a tale profilo di censura, il ricorrente ravvisa un contrasto anche con il principio di leale collaborazione, poiché l’impugnato art. 5 sarebbe il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all’approvazione del piano paesaggistico regionale.

5.3.– Infine, alle richiamate censure vengono aggiunti ancillari rilievi di irragionevolezza riferiti alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., con i quali si contesta che la ritenuta deroga alla pianificazione paesaggistica risulterebbe contraddittoria e irragionevole rispetto all’approvazione del piano paesaggistico, nonché contraria al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

6.– Nel loro complesso, le questioni promosse con riguardo all’art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui modifica l’art. 3, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, non sono fondate.

6.1.– La Regione Piemonte – come lo stesso ricorrente riconosce – ha approvato, con deliberazione del Consiglio regionale n. 233-35836 del 3 ottobre 2017, il PPR, all’esito dell’accordo sul Piano paesaggistico del 14 marzo 2017, stipulato con il Ministero per i beni e le attività culturali (oggi: Ministero della cultura), ai sensi dell’art. 143, comma 2, cod. beni culturali, così portando a compimento il processo di co-pianificazione con lo Stato.

Con decreto del Presidente della Giunta regionale 22 marzo 2019, n. 4/R, la Regione Piemonte ha inoltre adottato il regolamento regionale attuativo del Piano paesaggistico regionale, in vigore dal 12 aprile 2019.

Come questa Corte ha più volte evidenziato (*ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2023, n. 240, n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021), in virtù del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, la normativa dettata da una Regione dotata di PPR va interpretata, in assenza di deroghe espresse alla disciplina paesaggistica, in termini di conformità alla stessa e alle prescrizioni del PPR.

Oltretutto, nel caso della legge regionale in esame, qualsivoglia dubbio in merito a supposte deroghe alla citata disciplina e al PPR si dissolve a fronte del chiaro portato normativo dell’art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, in base al quale è solo «nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e del piano paesaggistico regionale (PPR)» che la Regione può promuovere «interventi di riuso e di riqualificazione degli edifici esistenti, interventi di rigenerazione urbana e il recupero dei sottotetti e dei rustici», finalizzati a «limitare il consumo di suolo e riqualificare la città esistente, aumentare la sicurezza statica dei manufatti, le prestazioni energetiche degli stessi, favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato».

6.2.– Di conseguenza, una norma regionale come quella impugnata, che consente deroghe agli strumenti di pianificazione urbanistica, non integra di per sé anche una deroga alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e al PPR (così già le sentenze n. 17 del 2023 e n. 124 del 2021).

Pertanto, là dove la norma prevede, quale condizione per il rilascio del permesso di costruire relativamente agli interventi di cui all’art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, la deliberazione comunale che dichiara l’interesse pubblico dell’iniziativa e «gli interventi eventualmente necessari per conseguire l’armonizzazione architettonica e paesaggistica rispetto al contesto edificato», essa può essere pianamente interpretata in un senso non derogatorio delle prescrizioni del PPR e di tutta la normativa ambientale, a partire dalla necessaria autorizzazione paesaggistica.

Il doveroso rispetto della disciplina prevista dal PPR rende, di conseguenza, automaticamente inderogabili le disposizioni del PRG, che siano attuative del PPR, nel caso in cui i comuni abbiano adeguato i PRG al PPR. Parimenti, nel caso dei comuni che non si siano ancora adeguati, risultano inderogabili le prescrizioni del PRG la cui violazione determini un diretto contrasto con le previsioni del PPR immediatamente cogenti.

La norma regionale impugnata, pertanto, non comporta alcuna frammentazione incontrollata dell’attività di pianificazione, tale da «compromettere l’imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l’ambito della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.)» (sentenza n. 19 del 2023 che richiama in proposito la sentenza n. 229 del 2022).

6.3.– Infine, tanto più non è dato inferire dalla deroga al PRG l’automatica (anche se indiretta) deroga al PPR, in quanto la disciplina regionale si plasma sulla falsariga dell’art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia. Questo, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, ammette la richiesta di permesso di costruire in deroga, «previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l’interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell’insediamento», sì da configurare – secondo questa Corte – un possibile modello che può dispensare dal rispetto del PRG, in virtù di un permesso in deroga che presuppone

un accertamento caso per caso sulla sussistenza di un interesse pubblico (sentenze n. 163 e n. 17 del 2023).

In particolare, tanto nella disciplina statale appena richiamata, quanto in quella regionale impugnata che su di essa si forgia, l'interesse pubblico è strettamente correlato a esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio. Nel caso della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 la finalità perseguita – come si evince dall'art. 1, comma 2, e dallo stesso art. 3, comma 3, impugnato – è, infatti, quella di limitare il consumo di suolo e di riqualificare la città esistente, di aumentare la sicurezza statica dei manufatti e le prestazioni energetiche degli stessi, nonché di favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato.

A ciò si aggiunga che, poiché la normativa regionale impugnata affida alla deliberazione del Consiglio comunale il compito di operare un accertamento caso per caso in merito alla sussistenza dell'interesse pubblico, il suo stesso tenore testuale smentisce la prospettazione dell'Avvocatura generale, secondo la quale la previsione avrebbe disposto interventi generali e astratti «di rilevante impatto sul territorio, senza una valutazione in concreto».

6.4.– Esclusa – in virtù della ricostruzione sopra riportata – la possibilità di ravvisare nella norma impugnata una deroga alla disciplina paesaggistica statale e al PPR, vengono a cadere anche le censure che lamentano un contrasto con il principio di leale collaborazione, nonché con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto sorrette dal presupposto interpretativo appena confutato.

6.5.– Per le ragioni esposte, le questioni promosse con riguardo all'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui modifica l'art. 3, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e all'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, nonché al principio di leale collaborazione non sono fondate.

7.– La successiva norma impugnata è l'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che ha sostituito l'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018.

7.1.– In particolare, con un primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che i commi 2, 3 e 4 dell'art. 5, come novellati, violino gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, in quanto consentirebbero «gli interventi [...] in deroga al Piano paesaggistico regionale», mancando un espresso richiamo al rispetto di quest'ultimo, e dovendosi ritenere insufficiente la previsione secondo cui debbano essere coerenti «con le eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici di conservazione e salvaguardia dei caratteri insediativi, architettonici di valore storico-artistico, paesaggistico o documentario».

7.2.– In raccordo con tale motivo di impugnazione, viene contestata anche la lesione del principio di leale collaborazione, poiché la norma impugnata sarebbe frutto di una scelta unilateralmente assunta dalla Regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'approvazione del PPR.

7.3.– Sempre sul presupposto della ritenuta deroga alla pianificazione paesaggistica, viene, infine, lamentato un contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., posto che detta deroga si porrebbe in contraddizione con l'avvenuta pianificazione e risulterebbe contraria al principio del buon andamento.

8.– Le questioni non sono fondate.

8.1.– La previsione di cui all'art. 5, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, secondo cui gli interventi devono essere «coerenti con le eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici di conservazione e salvaguardia dei caratteri insediativi, architettonici di valore storico-artistico, paesaggistico o documentario», lungi dall'essere insufficiente a escludere una deroga al PPR – come assume il ricorrente –, è viceversa del tutto adeguata a tal fine, ove coordinata con quanto dispone l'art. 1, comma 2, della medesima legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, il quale esplicita – come già visto – che gli interventi promossi dalla Regione operano «nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e del piano paesaggistico regionale (PPR)».

Oltretutto, è dirimente constatare che, finanche quando manchi una espressa indicazione in merito alla necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice dei beni culturali e del paesaggio, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che ciò non determini, di per sé, l'illegittimità costituzionale della norma, se nella stessa Regione – come in Piemonte (punto 6.1.) – sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (sentenze n. 163 e n. 59 del 2023, n. 251, n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

8.2.– Escluso che la norma impugnata consenta una deroga alla disciplina paesaggistica e al PPR, viene a cadere anche il presupposto interpretativo che sostiene le censure mosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. e al principio di leale collaborazione.

8.3.– Per le ragioni esposte, le questioni di legittimità costituzionale promosse con riguardo all'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 5, commi 2, 3 e 4 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, per violazione degli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché del principio di leale collaborazione non sono fondate.

9.– Infine, il ricorrente censura sempre l'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 18 del 2016, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio», recati dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968, nonché dall'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

La disposizione impugnata stabilisce che gli interventi di aumento delle volumetrie previsti nei commi precedenti «possono superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici e possono: a) comportare l'incremento o il decremento del numero di unità immobiliari sottoposte a ristrutturazione edilizia; b) superare le densità fondiariae stabilite dall'articolo 7 del [d.m. n. 1444 del 1968]; c) superare l'altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici fino alla quantità necessaria per sopraelevare il fabbricato di un piano».

Secondo il ricorrente, tale previsione avrebbe scardinato il principio fondamentale nella materia «governo del territorio», in base al quale «gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri aggiunge, inoltre, che non sarebbe, in ogni caso, consentito alle regioni introdurre deroghe generalizzate *ex lege* agli standard urbanistici di cui al d.m. n. 1444 del 1968, come confermerebbe la stessa normativa sul piano casa che, a seguito dell'introduzione dell'art. 1, comma 271, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», va interpretata nel senso di escludere «la possibilità di derogare al d.m. n. 1444 del 1968». Secondo il citato articolo «[l]e previsioni e le agevolazioni previste dall'articolo 5, commi 9 e 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, si interpretano nel senso che le agevolazioni incentivanti previste in detta norma prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi, fermi i limiti di cui all'articolo 5, comma 11, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 70 del 2011», che detta una disciplina transitoria, mantenendo «fermo il rispetto degli standard urbanistici».

Ad avviso della difesa statale, se tanto è stato previsto con riguardo alla normativa statale relativa al piano casa, a maggior ragione dovrebbe valere «con riferimento a disposizioni regionali, quale quella in questione, che introducono deroghe generalizzate alla pianificazione urbanistica, in assenza di copertura di una norma statale».

10.– Le questioni sono fondate.

L'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, come novellato dalla disposizione impugnata, da un lato, consente di superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici attraverso interventi predeterminati in generale e in astratto e, da un altro lato, permette di superare la densità fondiaria stabilita dal d.m. n. 1444 del 1968.

10.1.– Una tale disciplina non rispetta i criteri indicati da questa Corte per poter ritenere che una normativa regionale derogatoria degli strumenti di pianificazione, introdotta nell'esercizio della competenza legislativa concorrente nella materia «governo del territorio», sia rispettosa dei principi fondamentali fissati dallo Stato.

10.1.1.– L'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, anzitutto, afferma un principio di inderogabilità, rispetto alla stessa attività di pianificazione, dei limiti «di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde, pubblico o a parcheggi», che – in attuazione di tale previsione – sono stati fissati con il d.m. n. 1444 del 1968.

10.1.2.– Inoltre, la medesima disposizione identifica il senso del principio di pianificazione nella esigenza di «una visione integrata di una determinata porzione di territorio, sufficientemente ampia da poter allocare su di esso tutte le funzioni che per loro natura richiedono di trovarvi posto» (sentenza n. 17 del 2023), esigenza «funzionale all'ordinato sviluppo del territorio» (sentenza n. 19 del 2023).

Vero è che tale principio non implica «che le previsioni dei piani urbanistici siano assolutamente inderogabili» (sentenza n. 17 del 2023 e, in senso conforme, sentenze n. 202 del 2021, n. 179 del 2019, n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014). Questa Corte ha, infatti, espressamente «escluso che “il ‘sistema della pianificazione’ assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti” (sentenza n. 245 del 2018 e, analogamente, sentenza n. 46 del 2014)» (sentenza n. 179 del 2019 e, negli stessi termini, sentenza n. 202 del 2021).

Tuttavia, sempre questa Corte ha chiarito a quali condizioni sia consentito al legislatore regionale introdurre deroghe, senza inficiare l'essenza del principio statale di pianificazione territoriale.

Anzitutto, ha ritenuto che il rispetto del principio implichi un giudizio di proporzionalità che «deve [...] svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti» (sentenza n. 179 del 2019), verificando l'«esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali» (sentenza n. 202 del 2021 che richiama la sentenza n. 286 del 1997) e appurando «se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio [...] non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del “sistema della pianificazione”» (sempre sentenza n. 202 del 2021).

Inoltre, ha segnalato come lo stesso legislatore statale abbia indicato ipotesi idonee a concretizzare deroghe alla pianificazione che non svuotano di significato detto principio (sentenza n. 17 del 2023).

Una prima indicazione si trae dall'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, che consente il rilascio di un «permesso di costruire in deroga, per particolari e specifici interventi, la cui realizzazione è diretta a soddisfare un interesse pubblico che si ritiene prevalente, a determinate condizioni, rispetto all'assetto generale definito dal piano» (sentenza n. 17 del 2023), «fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444» (art. 14, comma 3, t.u. edilizia).

Una seconda ipotesi è quella che consente deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi, purché connotate dalla «eccezionalità e [...] temporaneità» e dal perseguimento di «obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri» (sempre sentenza n. 17 del 2023).

10.2.– Ebbene, l'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, come novellato dalla disposizione impugnata, non risponde ad alcuna delle citate indicazioni.

10.2.1.– Anzitutto, la norma impugnata non si colloca nel solco dei due modelli di disciplina che questa Corte ha già indicato come idonei a consentire una deroga alla pianificazione territoriale capace di non svuotare di significato il principio.

L'automatica derogabilità degli strumenti urbanistici prevista dal comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, per un verso, è prevista in termini generali e astratti, e dunque senza alcun previo accertamento in concreto circa la necessità dell'intervento al fine di perseguire interessi

generali, e, per un altro verso, non è temperata dalla eccezionalità e temporaneità della previsione, che, viceversa, opera stabilmente.

Né giova – come propone la difesa regionale – ipotizzare un raccordo sistematico tra l'art. 5, comma 9, nel suo dettare «[u]lteriori specificazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia» – secondo quanto recita la stessa rubrica dell'art. 5 – e l'art. 3, comma 2, lettera c), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, come novellato, che, nel disciplinare gli interventi di ristrutturazione edilizia, rinvia a quanto previsto «dall'articolo 14, comma 1 *bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001».

Simile raccordo sistematico, lungi dal preservare la legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, come novellato, dimostra, viceversa, il contrario.

La norma impugnata, infatti, confligge apertamente con la disposizione statale di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia. L'art. 5, comma 9, nel rinviare ai commi precedenti che contemplano astratte previsioni di aumento volumetrico e nel disporre in generale che essi possano «superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici», si pone, infatti, in evidente contrasto con la disposizione statale, secondo cui il permesso a costruire in deroga potrebbe essere, viceversa, rilasciato solo previa verifica in concreto affidata alla «deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento» (così il citato art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia). Al contempo, nell'autorizzare la deroga all'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968, confligge frontalmente sempre con l'art. 14 t.u. edilizia, il cui comma 3 impone «il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444».

Se ne inferisce che le prescrizioni dettate dall'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 in materia di ristrutturazione sono finalizzate a dettare una disciplina che opera al di fuori del raggio applicativo dell'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, in quanto con esso incompatibile.

10.2.2.– Al contempo, l'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, come novellato dalla norma impugnata, detta una disciplina che non solo non si conforma alle ipotesi che giustificano possibili deroghe alla pianificazione (*supra*, punto 10.2.1.), ma che neppure rispetta il canone della proporzionalità nel comprimere il principio di pianificazione, poiché intacca «il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del “sistema della pianificazione”» (sentenza n. 179 del 2019 e, negli stessi termini, sentenza n. 202 del 2021).

La norma impugnata, infatti, si riferisce a deroghe di tale rilievo che, se autorizzate in via di automatismo, inficiano l'essenza e la funzione del principio di pianificazione. Oltretutto – come già anticipato – la medesima norma consente di non rispettare quei limiti di densità fondiaria, stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968, che lo stesso legislatore statale, viceversa, preserva, ove ammette deroghe alla pianificazione (art. 14, comma 3, t.u. edilizia e art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito).

10.3.– Da quanto sopra illustrato consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha introdotto il comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018.

Esclusa la derogabilità del d.m. n. 1444 del 1968, nonché ogni automatismo in merito alla generale derogabilità degli strumenti di pianificazione, deve, dunque, ritenersi che gli aumenti volumetrici previsti dall'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 siano consentiti solo se conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici o autorizzati attraverso il permesso di costruire in deroga, ai sensi dell'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia.

11.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 8, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui, sostituendo l'art. 6, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, dispone che, per gli edifici realizzati dopo l'entrata in vigore della medesima legge regionale, «il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione».

Secondo il ricorrente la norma impugnata, consentendo il recupero di sottotetti non ancora esistenti all'atto della presentazione della domanda di intervento, una volta decorsi tre anni dalla

realizzazione degli stessi, amplierebbe irragionevolmente, in violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., il novero delle ipotesi in cui è configurabile un sottotetto suscettibile di recupero abitativo.

12.– La questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata, in quanto la disposizione, nella parte impugnata, consentendo un indiscriminato recupero dei sottotetti, compresi quelli futuri, si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza.

Questa Corte ha affermato che la disciplina legislativa sul recupero dei sottotetti risponde a specifiche finalità quali «la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico» (sentenza n. 54 del 2021) e che tale recupero persegue l'obiettivo «di consentire l'utilizzo, a fini abitativi, di uno spazio, il sottotetto, già esistente, la cui destinazione abitativa determina la "riconversione" del medesimo in una unità immobiliare» per «contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti» (sentenza n. 208 del 2019).

Poiché la finalità della disciplina del recupero dei sottotetti è quella di evitare il consumo di nuovo suolo e, quindi, la realizzazione di nuove edificazioni, attraverso un uso ottimale di quelle già esistenti, non risulta ragionevole consentirne una applicazione agli edifici futuri.

La disposizione in esame, infatti, aumentando in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e coinvolgendo edifici di nuova costruzione, determina uno sviamento dalle specifiche finalità di contenimento del consumo di suolo e di impulso alla realizzazione di interventi tecnologici per la riduzione dei consumi energetici perseguite attraverso il recupero dei sottotetti.

13.– Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 8 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che ha sostituito l'art. 6, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, nella parte in cui prevede che «[p]er gli edifici realizzati dopo tale data, il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione».

Le ulteriori questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 97 Cost. possono essere assorbite.

14.– È impugnato anche l'art. 8, comma 6, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che ammette il recupero dei sottotetti esistenti «indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dai PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati».

Secondo il ricorrente, la disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla materia «governo del territorio», per violazione delle norme interposte di cui all'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, che, richiamando l'art. 14 t.u. edilizia, individua le condizioni entro le quali è consentito il rilascio del permesso di costruire in deroga; sarebbe violato anche l'art. 2-bis, commi 1 e 1-bis, t.u. edilizia. La deroga sistematica e generalizzata agli strumenti urbanistici comporterebbe, inoltre, la violazione dei principi concernenti la generale necessità di pianificazione del territorio e il rispetto degli standard urbanistici.

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché gli artt. 3 e 9 Cost., perché la deroga alla pianificazione urbanistica si tradurrebbe in una deroga indiretta alle previsioni del piano paesaggistico.

Vi sarebbe anche contrasto con il principio di leale collaborazione, poiché la Regione Piemonte avrebbe assunto «iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017».

15.– La questione è fondata.

Non è, in primo luogo, condivisibile quanto sostenuto nelle difese della Regione Piemonte secondo cui la disposizione impugnata avrebbe soltanto esplicitato l'assunto che la conformità agli indici e ai parametri edilizi non dovrebbe «essere nuovamente e autonomamente verificata» al momento del recupero dei sottotetti, in quanto già accertata al momento del rilascio del permesso di costruire per la realizzazione dell'edificio ove è presente il sottotetto. La prospettazione della Regione non tiene conto della circostanza che l'attività di recupero del sottotetto consiste proprio nella trasformazione dell'originario volume edilizio esistente, che può comportare, ad esempio, l'eventuale variazione dell'altezza originaria o la creazione di nuove unità immobiliari.

Deve, poi, essere richiamata la sentenza n. 17 del 2023, riguardante la normativa della Regione Puglia sul recupero dei sottotetti, secondo la quale il principio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica risulta «irrimediabilmente compromesso dalla generalizzata possibilità

[...] di recuperare i sottotetti e di riutilizzare porticati e locali seminterrati anche in deroga agli strumenti urbanistici».

La decisione ha, in particolare, rilevato che dall'art. 14 t.u. edilizia, avente a oggetto il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, si desume il carattere eccezionale di tale permesso, che può essere rilasciato solo all'esito di un procedimento peculiare e sulla base di una valutazione concreta caso per caso degli interessi rilevanti nello specifico contesto.

Ne consegue che sussiste un «principio fondamentale di pianificazione urbanistica del territorio», il cui necessario rispetto costituisce una «condizione del rilascio di atti permissivi della sua trasformazione». Ciò non esclude che le regioni possano introdurre per legge, nell'esercizio della loro competenza concorrente nella materia «governo del territorio», «deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi» che, tuttavia, «sono ammissibili soltanto nel rispetto del citato principio fondamentale della materia e dunque solo in quanto essi presentino i caratteri dell'eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri, diretti ad escludere in particolare che essi assurgano a disciplina stabile, vanificando il principio del necessario rispetto della pianificazione urbanistica» (sentenza n. 17 del 2023).

In linea con le considerazioni svolte dalla richiamata pronuncia, deve rilevarsi che anche la disposizione impugnata viola il principio di pianificazione del territorio e del rispetto degli standard urbanistici desumibile dall'art. 14 t.u. edilizia, in quanto prevede una deroga generalizzata agli strumenti urbanistici al fine di consentire il recupero dei sottotetti esistenti, così ledendo la competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Dunque, la questione avente a oggetto l'art. 8, comma 6, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e in relazione all'art. 14 t.u. edilizia è fondata, con assorbimento delle ulteriori censure prospettate.

16.– L'art. 8, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 è impugnato nella parte in cui prevede la possibilità di derogare ai requisiti prescritti dal d.m. 5 luglio 1975, in ordine alle misure minime dei sottotetti.

La disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., avuto riguardo alla competenza legislativa concorrente nella materia «tutela della salute». Ciò in quanto il richiamato d.m. 5 luglio 1975 sarebbe di diretta attuazione degli artt. 218 e 221 del r.d. n. 1265 del 1934, che stabiliscono gli standard igienico-sanitari degli edifici posti a presidio del diritto alla tutela della salute. Affermando la derogabilità di tali requisiti minimi di salubrità, la disposizione violerebbe anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che l'art. 32 Cost.

17.– È opportuno, in argomento, rammentare che questa Corte ha osservato che le prescrizioni del predetto d.m. 5 luglio 1975 sono vincolanti per la normativa di dettaglio adottata dalle regioni. Esse, infatti, «presentano una evidente natura tecnica. [...] Legate da un nesso evidente alla normativa primaria e chiamate a specificarne sul versante tecnico i precetti generali, le previsioni contenute nella fonte regolamentare sono idonee a esprimere principi fondamentali» (sentenza n. 124 del 2021).

Questa Corte ha tuttavia rilevato, nello scrutinare la disciplina della Regione Veneto diretta a introdurre «specifici requisiti di altezza e aeroilluminazione per la sola porzione dell'unità abitativa costituita dal recupero edilizio dei sottotetti», che una simile disciplina «non comporta deroga agli standard uniformi fissati dal d.m. 5 luglio 1975 in attuazione del r.d. n. 1265 del 1934», per due ordini di motivi. Innanzitutto, perché i sottotetti «costituiscono solo una parte dell'unità abitativa, che deve preesistere e possedere già i prescritti requisiti di abitabilità». In secondo luogo, perché «tali locali sono caratterizzati normalmente da una peculiare morfologia, tanto che la disciplina impugnata fa riferimento all'altezza media, da calcolarsi escludendo le parti del sottotetto inferiori a una certa soglia». Ne consegue che, «in considerazione del carattere di *lex specialis* della disciplina relativa ai requisiti di abitabilità dei sottotetti concernenti altezza e aeroilluminazione, non regolati a livello di legislazione statale», le leggi regionali dettano «requisiti di altezza e aeroilluminazione a tutela delle medesime esigenze di salubrità e igiene di cui si fa carico la disciplina statale, tenendo conto delle

peculiarità strutturali dei locali oggetto di recupero e del loro carattere non autonomo rispetto a unità abitative già esistenti (sentenze n. 208 del 2019, n. 282 e n. 11 del 2016)» (sentenza n. 54 del 2021).

18.– Alla luce delle considerazioni già svolte nella pronuncia da ultimo richiamata, la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., avuto riguardo alla competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «tutela della salute», non è fondata.

Il ricorrente, infatti, ha erroneamente evocato quale parametro interposto il d.m. 5 luglio 1975, le cui prescrizioni sono state ritenute da questa Corte derogabili nel caso del recupero di sottotetti (si veda la citata sentenza n. 54 del 2021). Conseguentemente, non sono fondate neppure le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., che parimenti presuppongono la inderogabilità dei requisiti stabiliti dal citato decreto ministeriale.

19.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 10 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che sostituisce l'art. 8 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, nella parte in cui dispone che gli interventi di demolizione e ricostruzione ivi previsti, con recupero della capacità edificatoria, avvengano «previa variante urbanistica semplificata, approvata ai sensi dell'articolo 17 *bis*, comma 5, della l.r. n. 56/1977 ovvero con permesso di costruire in deroga ai sensi dell'articolo 5, comma 9, lettera *b*), del decreto-legge 70/2011».

La previsione lederebbe il principio di prevalenza del piano paesaggistico e il principio di copianificazione obbligatoria, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché con violazione degli artt. 3 e 9 Cost.

Ciò in quanto la procedura di variante urbanistica semplificata, rispetto alla quale è prevista l'approvazione in conferenza di servizi con tutte le amministrazioni interessate e la successiva ratifica del consiglio comunale, non darebbe certezza circa l'effettiva conformità della variante al piano paesaggistico, tenuto conto che in sede di conferenza di servizi, ai sensi degli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990, il silenzio del Ministero della cultura vale assenso e può essere superato. Tali effetti, secondo il ricorrente, non sarebbero compatibili con la particolare natura della valutazione di conformità al piano paesaggistico. Risulterebbe altresì violato il principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata, inoltre, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporterebbe anche la violazione dell'art. 9 Cost., che ad essa assegna il rango di valore primario.

20.– La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. non è fondata.

Il ricorrente prospetta una violazione meramente ipotetica ed eventuale delle prescrizioni del piano paesaggistico, che non origina dall'art. 10 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, ma può derivare da vizi propri della delibera di approvazione della variante urbanistica semplificata. Ciò che il ricorrente paventa, infatti, è che il mancato esplicito dissenso delle amministrazioni chiamate a valutare, nella sede della conferenza di servizi prevista dall'art. 17-*bis* della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, la conformità della variante urbanistica semplificata al piano paesaggistico possa determinare un *vulnus* alla tutela dei valori ambientali.

La norma impugnata, tuttavia, non può mai essere interpretata nel senso di avallare o comunque facilitare l'assunzione di decisioni in contrasto con il piano paesaggistico. Anzi, è lo stesso art. 17-*bis* della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, il cui comma 5 è richiamato dalla disposizione impugnata quanto all'iter di approvazione della variante urbanistica semplificata, a prevedere al comma 1 che «[s]ono varianti semplificate al PRG quelle necessarie per l'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata, come definiti dalla normativa vigente, nonché quelle formate ai sensi di normative settoriali, volte alla semplificazione e accelerazione amministrativa. Tali varianti, con riferimento agli ambiti oggetto di modifica, sono conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali, provinciali e della città metropolitana, nonché ai piani settoriali e ne attuano le previsioni».

Dunque, la circostanza che la legge n. 241 del 1990 contempra forme di semplificazione dell'attività procedimentale, ivi compreso il silenzio-assenso nei rapporti tra le amministrazioni, non

preclude alle regioni il potere di adottare disposizioni di legge, quale quella in esame, che prevedono la possibilità di derogare agli indici di edificabilità previsti da strumenti urbanistici mediante varianti urbanistiche semplificate, il cui contenuto deve essere espressamente conforme al piano paesaggistico.

21.– Per le medesime ragioni, non sono fondate le ulteriori questioni promosse in riferimento al principio di leale collaborazione e agli artt. 3 e 9 Cost., in quanto la disposizione impugnata non reca un *vulnus* al rispetto del piano paesaggistico della Regione Piemonte né alla tutela dei beni paesaggistici.

22.– Devono ora essere prese in esame le questioni concernenti l'art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che sostituisce l'art. 6 della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, rubricato «Variazioni essenziali al progetto approvato».

Nel testo sostituito, il citato art. 6 dispone che, ai sensi dell'art. 32 t.u. edilizia, «si ha variazione essenziale al progetto approvato quando si verificano una o più delle seguenti condizioni: *a*) mutamento della destinazione d'uso che implica incremento degli standard previsti dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 [...]; *b*) aumento in misura superiore al 30 per cento della cubatura o della superficie di solaio; *c*) modifiche superiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all'altezza e alla superficie coperta del progetto approvato; *d*) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attiene a fatti procedurali; *e*) modifica della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza, quando la sovrapposizione della sagoma a terra dell'edificio in progetto e di quello realizzato, per effetto di rotazione o traslazione di questo, sia inferiore al 50 per cento e la riduzione della distanza da altri fabbricati, dai confini di proprietà e dalle strade rispetti i limiti normativamente disposti».

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ordine ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» contenuti nell'art. 32 t.u. edilizia.

Ai sensi della disposizione ora citata, infatti, «1. Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essentialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni: *a*) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968 [...]; *b*) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato; *c*) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza; *d*) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito; *e*) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali».

Il ricorrente censura la diversa formulazione, da parte del legislatore regionale, delle condizioni che integrano violazioni essenziali al progetto approvato, quanto alle lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, nonché la omessa menzione, nel medesimo art. 6, della variazione essenziale di cui alla lettera *d*) del comma 1 dell'art. 32 t.u. edilizia (mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito).

In particolare:

– l'art. 6, comma 1, lettera *a*), sarebbe costituzionalmente illegittimo perché esclude la qualificazione di variazione essenziale al progetto approvato in relazione ai mutamenti di destinazione d'uso che comportino un decremento degli standard di cui al d.m. n. 1444 del 1968;

– l'art. 6, comma 1, lettera *b*), sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto, anziché prevedere, come sancito dall'art. 32, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. n. 380 del 2001, che costituisce variazione essenziale al progetto approvato l'«aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato», stabilisce, in via automatica, che siffatta variazione si verifica quando sussiste un «aumento in misura superiore al 30 per cento della cubatura o della superficie di solaio»;

– l'art. 6, comma 1, lettera *c*), sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto dispone che ricorre l'essentialità della variazione solo nel caso di «modifiche superiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all'altezza e alla superficie coperta del progetto approvato», là

dove l'art. 32, comma 1, lettera *c*), del d.P.R. n. 380 del 2001 prevede, tra le condizioni al verificarsi delle quali si ha variazione essenziale, le «modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato»;

– l'art. 6, infine, sarebbe costituzionalmente illegittimo perché omette di includere tra gli interventi che integrano variazione essenziale, l'ipotesi prevista dalla lettera *d*) dell'art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001 (mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito).

23.– Le questioni sono fondate per quanto riguarda le disposizioni di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, come sostituite dall'impugnato art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022.

23.1.– Giova premettere che la sentenza n. 217 del 2022 di questa Corte ha ripercorso l'evoluzione normativa che la nozione di “variazioni essenziali” ha avuto nella legislazione statale urbanistica, già prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli). Si deve a quest'ultima, peraltro, la graduazione del regime sanzionatorio secondo uno schema generale tuttora vigente: «le opere eseguite in assenza di concessione o in totale difformità dalla stessa dovevano essere demolite a spese del proprietario o del costruttore (art. 15, terzo e ottavo comma); le opere invece realizzate in parziale difformità dovevano essere demolite a spese del concessionario, ma, ove non potessero essere rimosse senza pregiudizio per le parti conformi, il concessionario restava assoggettato a una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 15, undicesimo comma)».

Da tale graduazione sanzionatoria ha avuto origine la successiva differenziazione tra variazioni essenziali e non essenziali, introdotta dagli artt. 7 e 8 della legge n. 47 del 1985, di seguito trasfusi negli artt. 31 e 32 t.u. edilizia. Così, le variazioni essenziali vengono assoggettate al più severo regime proprio della totale difformità, mentre quelle non essenziali restano attratte dal vizio della parziale difformità, correlato alle sanzioni stabilite, all'epoca, dall'art. 12 della legge n. 47 del 1985 e, di seguito, dall'art. 34 t.u. edilizia.

23.1.1.– Secondo l'elaborazione della giurisprudenza amministrativa, ai sensi degli artt. 31 e 32 t.u. edilizia, si è in presenza di difformità totali del manufatto o variazioni essenziali, sanzionabili con la demolizione, allorché i lavori riguardino un'opera diversa da quella prevista dall'atto di concessione per conformazione, strutturazione, destinazione, ubicazione, mentre si configura la difformità parziale quando le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si concretizzino in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 8 agosto 2023, n. 7644, e 7 aprile 2023, n. 3596).

Stando alla definizione enunciata dal citato art. 32, dà, dunque, luogo a una variante essenziale ogni modifica incompatibile con il disegno globale ispiratore dell'originario progetto edificatorio, tale da comportare il mutamento della destinazione d'uso implicante alterazione degli standard, l'aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio, le modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi, il mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito e la violazione delle norme vigenti in materia antisismica; la nozione in esame non ricomprende, invece, le modifiche incidenti sulle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.

L'attribuzione a un intervento edilizio della natura di variazione essenziale comporta rilevanti conseguenze. Invero, mentre le varianti in senso stretto al permesso di costruire, ai sensi dell'art. 22, comma 2, t.u. edilizia, e cioè le modificazioni qualitative o quantitative di non rilevante consistenza rispetto al progetto approvato, tali da non comportare un sostanziale e radicale mutamento del nuovo elaborato rispetto a quello oggetto di approvazione, sono soggette al rilascio di permesso in variante, complementare e accessorio, anche sotto il profilo temporale della normativa operante, rispetto all'originario permesso a costruire; le variazioni “essenziali”, giacché caratterizzate da incompatibilità con il progetto edificatorio originario in base ai parametri ricavabili, in via esemplificativa, dall'art. 32 t.u. edilizia, sono soggette al rilascio di un permesso a costruire del tutto

nuovo e autonomo rispetto a quello originario (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 3 giugno 2021, n. 4279 e 6 febbraio 2019, n. 891).

23.1.2.– Tanto chiarito, si rivela innanzitutto fondata la premessa da cui muove il ricorrente, e cioè che il citato art. 32 detti, con riguardo alle variazioni essenziali, principi fondamentali nella materia «governo del territorio», di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha già riconosciuto il carattere di principi fondamentali della materia a norme disciplinanti profili connessi a quello dell’art. 32 t.u. edilizia, quali: le categorie di interventi edilizi e le tipologie dei diversi titoli abilitativi (sentenze n. 124 e n. 2 del 2021, n. 68 del 2018, n. 282 del 2016 e n. 259 del 2014), la durata degli stessi (sentenza n. 245 del 2021), il cosiddetto condono edilizio (sentenze n. 93 del 2023, n. 24 del 2022, n. 77 e n. 2 del 2021, n. 290 del 2019, n. 232 e n. 73 del 2017, n. 233 del 2015 e n. 101 del 2013), il perimetro degli interventi in zona sismica (sentenze n. 164 del 2023, n. 2 del 2021, n. 264 del 2019, n. 68 del 2018, n. 60 del 2017, n. 282 e n. 272 del 2016 e n. 167 del 2014), la documentazione necessaria ai fini della denuncia di esecuzione di nuove opere (sentenza n. 2 del 2021), i criteri di determinazione dello stato legittimo dell’immobile (sentenza n. 217 del 2022).

L’art. 32, comma 1, t.u. edilizia, inserito nel Capo II del Titolo IV della Parte I, dedicato all’ambito della «Vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni», nel rimettere alle regioni di stabilire, fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell’art. 31, «quali siano» le variazioni essenziali al progetto approvato, con il limite espresso che la medesima essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle condizioni elencate nelle lettere da *a*) ad *e*), affida alle medesime regioni la normativa di dettaglio. Questa, proprio per la sua natura, non può contraddire la scelta fondamentale espressa dal legislatore statale di sanzionare con la demolizione, in ragione dell’entità del pregiudizio arrecato all’interesse pubblico, ogni modifica incompatibile con l’originario progetto edificatorio, tale da comportare il mutamento della destinazione d’uso implicante alterazione degli standard, aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio, modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi, modifica delle caratteristiche dell’intervento edilizio assentito e violazione delle norme vigenti in materia antisismica.

23.2.– Venendo, quindi, alla prima delle censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, deve rilevarsi che nella giurisprudenza amministrativa si afferma che il mutamento di destinazione d’uso non autorizzato e attuato senza opere comporta una variazione essenziale sanzionabile se e in quanto implicante una alterazione degli standard previsti dal d.m. n. 1444 del 1968, ossia dei carichi urbanistici relativi a ciascuna delle categorie individuate nella fonte normativa statale in cui si ripartisce la cosiddetta zonizzazione del territorio; in caso contrario, non essendo stata realizzata alcuna opera edilizia né alcuna trasformazione rilevante, il mutamento d’uso costituisce espressione della facoltà di godimento, quale concreta proiezione del diritto di proprietà (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 15 giugno 2020, n. 3803 e sezione quinta, sentenza 3 maggio 2016, n. 1684).

Con riferimento alla disciplina degli standard urbanistici, questa Corte ha avuto modo, di recente (sentenza n. 85 del 2023), di affermare che alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano è consentito, nei limiti di cui all’art. 2-*bis*, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al d.m. n. 1444 del 1968, ma ha tuttavia sottolineato che la disciplina degli standard urbanistici dettata dal citato decreto ministeriale «ha optato per l’individuazione delle percentuali di dotazioni infrastrutturali strettamente collegate alle destinazioni funzionali delle diverse zone in cui doveva essere ripartito dal piano regolatore generale il territorio comunale».

In particolare, gli articoli da 3 a 5 del d.m. n. 1444 del 1968 – si è rilevato nella medesima pronuncia – «definiscono riassuntivamente le percentuali e le quantità di aree da destinare a “spazi pubblici[,] attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi”, differenziate in ragione del fabbisogno attribuito a ciascuna zona territoriale omogenea. Tale sistema, strettamente correlato all’esigenza di regolare l’ordinato sviluppo delle infrastrutture soprattutto nel tessuto urbano, è rimasto

sostanzialmente invariato pur nel momento in cui le regioni si sono dotate di una legislazione urbanistica improntata a diversi modelli pianificatori».

Il meccanismo dettato dal d.m. n. 1444 del 1968, basandosi sulla stretta connessione tra percentuali di dotazione a standard e zonizzazione, configura, pertanto, come obbligatorie le destinazioni funzionali della pianificazione urbanistica, prevedendo una divisione per aree tendenzialmente monofunzionali, pur essendosi progressivamente avvertita l'esigenza di attribuire maggiore spazio all'intervento regionale per derogare alle rigidità delle indicate disposizioni statali sugli standard urbanistici.

In sostanza, con la legge n. 765 del 1967 e con il d.m. n. 1444 del 1968 la destinazione d'uso degli immobili è stata ancorata a un rapporto certo e predefinito, regolato dagli standard urbanistici e definito per zone omogenee. Ne consegue che l'«essenzialità» della variazione al progetto approvato, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera *a*), t.u. edilizia, deve intendersi riscontrata in presenza di qualsiasi mutamento di destinazione che determini una variazione della categoria funzionale edilizia e una correlata variazione in senso peggiorativo della dotazione degli standard urbanistici previsti dal d.m. n. 1444 del 1968.

Non incide in modo determinante sulla questione in esame la sopravvenuta vigenza dei commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater* dell'art. 23-*ter* t.u. edilizia, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), non ancora convertito in legge, essendo tali norme variamente volte ad ampliare condizioni e fattispecie per il mutamento della destinazione d'uso, senza modificare direttamente i presupposti della nozione – che qui, invece, viene in discussione – di «variazione essenziale». Tali previsioni, infatti, sono rispettivamente rivolte a consentire: il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare senza opere all'interno della stessa categoria funzionale, il mutamento di destinazione d'uso senza opere tra determinate categorie funzionali di una singola unità immobiliare ubicata in edifici ricompresi in specifiche zone di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968, il mutamento di destinazione d'uso per singole unità immobiliari finalizzato a determinate forme di utilizzo.

Pure in questo riformato quadro normativo, resta, invero, operante la correlazione, già evidenziata, tra l'«essenzialità» della variazione al progetto approvato, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera *a*), t.u. edilizia, e il mutamento di destinazione che determini una variazione della categoria edilizia ad un tempo altresì peggiorativa della dotazione degli standard urbanistici previsti dal d.m. n. 1444 del 1968.

23.2.1.– L'art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, come sostituito dall'art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nell'individuare quale condizione alternativa della variazione essenziale al progetto approvato il mutamento della destinazione d'uso che implica «incremento» degli standard previsti dal d.m. n. 1444 del 1968, si pone in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 32, comma 1, lettera *a*), t.u. edilizia, il quale eleva, invece, a condizione di essenzialità il mutamento della destinazione d'uso che implichi «variazione» degli standard previsti dal medesimo decreto ministeriale.

In base alle ragioni prima esposte, la variazione degli standard considerata dal legislatore statale è quella che comunque comporti un'alterazione peggiorativa, qualitativa e quantitativa, dei carichi urbanistici incidenti sul tessuto urbano, riscontrandosi l'«essenzialità» della variazione al progetto approvato, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera *a*), t.u. edilizia, in presenza di qualsiasi mutamento di destinazione che determini una variazione della categoria funzionale edilizia e un correlato cambiamento del rapporto predefinito tra uso e dotazione degli standard urbanistici previsti dal d.m. n. 1444 del 1968.

La disposizione impugnata, invece, per il fatto di individuare la variazione essenziale al progetto approvato con riferimento soltanto al mutamento di destinazione d'uso senza opere edilizie che cagioni un «incremento» degli standard urbanistici, la vincola alla sola variazione quantitativa in aumento del carico urbanistico indotta dalla diversa utilizzazione dell'immobile, senza considerare

alterazioni funzionali derivanti da altre tipologie di intervento non consentite, con ciò violando il principio fondamentale dettato dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), t.u. edilizia.

23.3.– L'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, come sostituito dall'art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nell'individuare quale condizione della variazione essenziale l'«aumento in misura superiore al 30 per cento della cubatura o della superficie di solaio», si pone, a sua volta, in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 32, comma 1, lettera *b*), t.u. edilizia, il quale contempla, quale parametro dell'essenzialità, l'«aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato». Ciò sia perché in base alla norma statale l'aggettivo «consistente» si traduce in una percentuale solitamente parametrata sull'incremento superiore a quello delle tolleranze costruttive (stimate in percentuale rispetto alle misure previste nel titolo abilitativo); sia perché la norma regionale assume a base di calcolo del margine di aumento la cubatura o la superficie del solaio senza far riferimento alle misure del progetto approvato riguardanti le specifiche opere eseguite in difformità.

In tal modo, la disposizione regionale trascende il vincolo a definire la disciplina di dettaglio affidatole dall'art. 32, comma 1, t.u. edilizia e contraddice la scelta del legislatore statale di sanzionare con la demolizione le divergenze esecutive in aumento, consistenti rispetto alle misure progettuali assentite, consentendo un aumento di cubatura o di superficie tale da far emergere un'opera diversa da quella oggetto del permesso di costruire. Invero, la formulazione del principio fondamentale di cui all'art. 32, comma 1, lettera *b*), lungi dal consentire alla normativa regionale di quantificare lo scostamento dalle previsioni del progetto approvato in termini percentuali, esprime invece la necessità che la valutazione sia eseguita in concreto, rapportando di volta in volta la variazione effettuata nella realizzazione dell'opera, quanto a cubatura e a superficie del solaio, a quella delineata nel progetto approvato.

Si pone, dunque, in contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 32, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. n. 380 del 2001, una norma di dettaglio che conduca a escludere in via generale la consistenza di variazione essenziale a modificazioni che si mantengano al di sotto di una determinata soglia percentuale, atteso che, in tal modo, si finisce per consentire *a priori* l'esclusione della essenzialità della variazione, a prescindere da qualsiasi apprezzamento concreto circa la effettiva incidenza della eccedenza di cubatura o di superficie di solaio.

D'altra parte, questa Corte ha già affermato che la disciplina sulle tolleranze costruttive delineata dall'art. 34-*bis* t.u. edilizia (disposizione anch'essa da ultimo significativamente novellata dal d.l. n. 69 del 2024) definisce il profilo delle difformità rilevanti, in una prospettiva che non può non essere omogenea sull'intero territorio nazionale, anche con riguardo ai limiti individuati dal testo unico dell'edilizia come punto di equilibrio (sentenza n. 24 del 2022).

23.4.– Le considerazioni ora svolte conducono pianamente all'accoglimento anche della questione concernente l'art. 6, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, come sostituito dall'art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022.

La disposizione impugnata, ravvisando l'essenzialità della variazione solo nel caso di «modifiche superiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all'altezza e alla superficie coperta del progetto approvato», contrasta con l'art. 32, comma 1, lettera *c*), t.u. edilizia, ove si indica, tra le condizioni al verificarsi delle quali si ha variazione essenziale, il parametro delle «modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato».

Per le ragioni prima indicate, infatti, deve escludersi che l'aggettivo «sostanziali» contenuto nella disciplina statale possa essere compatibile con una normativa regionale di dettaglio che individui un margine di tolleranza così elevato come quello del 20 per cento. Anche, invero, modifiche inferiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all'altezza e alla superficie coperta del progetto approvato possono comportare modalità realizzative dell'intervento costruttivo che portano a un'opera sostanzialmente diversa da quella prevista dall'atto di concessione per conformazione, strutturazione, destinazione o ubicazione.

23.5.– Non è, invece, fondata la questione relativa all'omesso richiamo alla previsione di cui alla lettera *d*) del comma 1 dell'art. 32 del d.P.R. n. 380 del 2001, ove è incluso tra le variazioni essenziali il «mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito».

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nel giudizio in via d'azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative, a maggior ragione quando l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi ermeneutici che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio contenuto nella legge statale (*ex plurimis*, sentenze n. 50 del 2023 e n. 231 del 2019).

Il rispetto del limite della essenzialità, che appartiene a ogni intervento che comporti una diversa qualificazione dello stesso, può infatti ritenersi implicito e quindi vincolante nel territorio della Regione Piemonte, così da colmare in via interpretativa il mero silenzio sul punto della disposizione impugnata.

24.– Passando all'esame delle questioni concernenti l'art. 47 della legge regionale impugnata, si deve ricordare che esso, rubricato «Norme sugli spazi di uso collettivo ed accessori alla residenza e incentivi per i nuovi format edilizi», al fine di favorire l'utilizzo delle «zone comuni» negli edifici a destinazione residenziale, prevede la possibilità di realizzare sale per il fitness, aule ricreative, spazi per il tele-lavoro, nonché la possibilità di sfruttare locali seminterrati per il ricovero di cicli, motocicli o mezzi di trasporto per disabili; consente, altresì, il recupero a scopo abitativo dei cosiddetti piani pilotis: soluzioni architettoniche con pilastri a vista, che sorreggono l'edificio e creano uno spazio coperto, libero da pareti. Tutto ciò, sia per scopi di rigenerazione di fabbricati già esistenti, sia per incentivare la realizzazione di tali spazi in edifici di nuova costruzione.

Le doglianze avverso l'art. 47 si appuntano sui commi 2 e 4 e riguardano:

– la disposizione secondo cui gli interventi edilizi indicati sono consentiti «anche se non previsto dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi» (comma 2);

– la disposizione secondo cui il recupero, anche a fini abitativi, dei piani pilotis è consentito pure «in deroga alla densità fondiaria di cui all'articolo 7 del decreto ministeriale 1444/1968 e alle norme del PRG» (comma 4).

25.– La prima censura formulata nel ricorso riguarda la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali: la legge regionale, consentendo di effettuare interventi in deroga agli strumenti di pianificazione urbanistica, permetterebbe di derogare, «sebbene indirettamente», al PPR, adottato d'intesa con lo Stato, al quale i predetti strumenti di pianificazione devono conformarsi. Risulterebbe, di conseguenza, lesa anche il principio di leale collaborazione.

26.– La questione non è fondata, per ragioni già esposte in relazione a censure analoghe.

Non è, infatti, corretto assumere che la possibilità di effettuare interventi in deroga ai piani urbanistici comporti automaticamente la possibilità di derogare anche alle previsioni del Piano paesaggistico. In base alla oramai consistente giurisprudenza costituzionale, ove la legge regionale non preveda «deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 248 del 2022). Se nella regione è vigente un Piano paesaggistico, dunque, il principio di prevalenza della tutela paesaggistica fa sì che le disposizioni del Piano debbano sempre trovare attuazione, salvo, come detto, il caso di deroghe espresse.

27.– Le stesse disposizioni dell'art. 47 sono impuginate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali nella materia «governo del territorio» stabiliti dall'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968, nonché all'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, «anche per ragioni già illustrate nel settimo motivo del ricorso statale». Ad avviso dell'Avvocatura generale, la disciplina statale di principio avrebbe fissato, nel d.m. n. 1444 del 1968, gli standards di densità edilizia, che le norme impuginate intenderebbero apertamente superare, e avrebbe stabilito il principio della pianificazione, che le stesse norme, pure, pregiudicherebbero, consentendo interventi in deroga senza limiti.

28.– Le questioni, poste in questi termini, sono fondate.

La possibilità di effettuare gli interventi indicati nelle disposizioni impugnate in deroga ai piani regolatori non è rispettosa dei criteri indicati da questa Corte per ritenere la normativa regionale derogatoria degli strumenti di pianificazione conforme ai principi fondamentali nella materia «governo del territorio»; criteri su cui la presente pronuncia si è già diffusamente soffermata nel motivare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 18 del 2016 (punto 10.1. del *Considerato in diritto*). La disciplina impugnata, infatti, non supera il vaglio di proporzionalità, da svolgersi sia in astratto, sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale, sia in concreto, con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti (sentenza n. 179 del 2019).

Va, sul punto, rilevato che gli interventi edilizi consentiti dall'art. 47 della legge impugnata non soggiacciono alle condizioni previste dall'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, né presentano il carattere dell'eccezionalità e della temporaneità (sentenza n. 17 del 2023); sono, al contrario, assentibili in via generale, seppur in deroga agli strumenti urbanistici. Proprio per queste ragioni, le disposizioni regionali, oggetto di sindacato, violano il principio fondamentale della pianificazione degli interventi edilizi e di trasformazione urbana, causando un concreto rischio di frustrazione della sua funzione di garanzia dell'ordinato sviluppo del territorio.

La possibilità di derogare agli standard urbanistici definiti dalla disciplina nazionale, prevista con riferimento al recupero a fini abitativi dei piani pilotis (art. 47, comma 4, della legge impugnata), inoltre, collide con quanto questa Corte ha più volte affermato: «i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale [...], costituendo [...] principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del “primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano”» (sentenza n. 217 del 2020, richiamata dalla sentenza n. 240 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 50 del 2017 e precedenti ivi indicati).

La *reductio ad legitimitatem* delle disposizioni impugnate s'ottiene attraverso l'espunzione, dal testo dell'art. 47, delle norme che consentono l'illegittima deroga ai piani urbanistici territoriali, ai regolamenti edilizi comunali e agli standard fissati dal d.m. n. 1444 del 1968.

Va, perciò, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha introdotto gli incisi: «anche se non previsto dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi» (comma 2); «senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici, nel solo rispetto dei parametri riferiti ai limiti delle superfici coperte» (comma 2, lettera *a*); «senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici» (comma 2, lettere *b* e *c*); «in deroga alla densità fondiaria di cui all'articolo 7 del decreto ministeriale 1444/1968 e alle norme del PRG» (comma 4).

29.– Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura formulati nel ricorso.

30.– In conclusione, va esaminata l'impugnativa dell'art. 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, rubricato «Norme per l'installazione in edifici privati di vasca riabilitativa per idroterapia». Questa disciplina consente la realizzazione, in edifici privati esistenti o di nuova costruzione, di vasche per la riabilitazione con idroterapia di persone con disabilità certificata ai sensi dell'art. 4 della legge n. 104 del 1992, determinandone dimensioni e altezze massime, stabilendo che possono realizzarsi «in deroga agli strumenti urbanistici vigenti». Su quest'ultimo inciso si appuntano le doglianze del ricorrente.

La disposizione s'esponebbe a censure d'illegittimità costituzionale analoghe a quelle dedotte in riferimento all'art. 47. Anche in questo caso, in forza della prevista deroga agli strumenti urbanistici vigenti, si configurerebbe, «sebbene indirettamente», una violazione del PPR adottato dalla Regione d'intesa con lo Stato. Il rispetto del PPR, infatti, sarebbe fatto salvo soltanto in riferimento agli interventi «fuori sagoma»: al comma 4, l'art. 48 stabilisce, infatti, che agli «eventuali incrementi fuori sagoma si applicano le distanze minime di cui all'articolo 9 del decreto ministeriale 1444/1968 e le normative vigenti in materia antisismica, di sicurezza, antincendio, energetica, acustica, igienico

sanitaria, nonché le disposizioni contenute nel decreto legislativo 42/2004, quanto previsto dal PPR, quanto definito dalle norme del PAI e dalle norme degli strumenti urbanistici adeguati al PAI».

Perciò, vi sarebbe un contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., rispetto al quale costituirebbero norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché con gli artt. 3 e 9 Cost. Risulterebbe, altresì, violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» stabiliti dall'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968, nonché all'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, anche per ragioni già illustrate al settimo motivo del ricorso. Il principio di leale collaborazione sarebbe, inoltre, pregiudicato dall'intervento unilaterale del legislatore regionale e l'art. 9 Cost. finirebbe per essere violato, nella parte in cui «assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto».

31.– Preliminarmente, va rilevato che le questioni riferite agli artt. 3 e 9 Cost. sono inammissibili, per la carente illustrazione delle motivazioni che devono sorreggere le censure. Per quanto riguarda, in specie, i giudizi in via principale, questa Corte ha costantemente affermato che è necessaria «un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale». Il ricorrente ha, infatti, «l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto sviluppando un'argomentazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa» (da ultimo, sentenza n. 89 del 2024, che richiama la sentenza n. 112 del 2023).

Onere che non è stato, sul punto, assolto: per tale ragione, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni.

32.– Pure la questione riferita all'art. 117, terzo comma, Cost. è inammissibile, per altra ragione, che risiede nella mancata ricostruzione, da parte del ricorrente, del quadro normativo in cui la disposizione impugnata deve essere contestualizzata.

La censura è formulata in modo identico a quella riguardante l'antecedente art. 47 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022. Il ricorso afferma, infatti, che la possibilità di derogare agli strumenti urbanistici vigenti violerebbe una serie di parametri interposti espressivi di principi fondamentali della materia «governo del territorio»: l'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 e il d.m. n. 1444 del 1968, che definiscono gli standard urbanistici; l'art. 14 t.u. edilizia – ricavabile dal rinvio interno effettuato in proposito al testo del settimo motivo del ricorso statale –, che esprime il principio della pianificazione.

Di là dal rilievo per cui le censure sono illustrate in modo assai sintetico e contratto, ciò che determina l'inammissibilità della questione è il mancato confronto con il quadro normativo statale in materia di diritti delle persone con disabilità. Il ricorrente, in altre parole, non considera la specificità dell'intervento edilizio consentito dall'art. 48 della legge regionale e non valuta in alcun modo come esso s'inserisce all'interno del contesto normativo di riferimento, rappresentato dalla legge-quadro n. 104 del 1992.

Le disposizioni ora all'esame – a differenza di tutte le altre impugnate con il medesimo ricorso – sono dirette a soddisfare esigenze di cura di una specifica categoria di persone, quelle riconosciute come portatrici di disabilità, secondo i criteri stabiliti dalla legge statale. L'intento del legislatore regionale è quello di raggiungere un punto di equilibrio nel bilanciamento tra interessi di diversa natura, fra cui è ricompreso quello di agevolare la costruzione di vasche per l'idroterapia, interne agli edifici, indipendentemente da quanto previsto dagli strumenti di pianificazione già vigenti. Il ricorso non tiene conto di tale circostanza, argomentando le doglianze – come s'anticipava – alla stregua delle precedenti impugnative.

La legge n. 104 del 1992 – che «detta i principi dell'ordinamento in materia di diritti, integrazione sociale e assistenza della persona handicappata» (art. 2) – afferma la doverosità di interventi che prevengano e rimuovano «le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana, il raggiungimento della massima autonomia possibile e la partecipazione della persona handicappata alla vita della collettività», declinabili in azioni diverse, ma convergenti, allo scopo di migliorare le condizioni di vita dei soggetti vulnerabili (artt. 1 e 8).

Per quanto qui più interessa, e come sottolineato anche nella memoria della Regione resistente, l'art. 10 della legge-quadro prevede che l'approvazione di progetti edilizi presentati da soggetti pubblici o privati inerenti a immobili da destinare alle comunità alloggio o a centri socio-riabilitativi costituisce variante al piano regolatore. Pone, inoltre, un vincolo di destinazione almeno ventennale all'uso effettivo dell'immobile per gli scopi di cui alla legge n. 104 del 1992, ove gli immobili adibiti a comunità alloggio o centri riabilitativi vengano localizzati in aree vincolate o a diversa specifica destinazione. Tali disposizioni, dunque, esprimono un chiaro *favor* per la realizzazione di centri per la riabilitazione e per l'integrazione sociale delle persone con disabilità, prevedendo che possano essere costruiti, anche se non già contemplati nei piani regolatori.

L'impugnativa dell'art. 48 della legge regionale n. 7 del 2022, non confrontandosi con questa disciplina, non espone le ragioni per le quali, in ogni modo, a suo avviso, l'installazione di vasche interne a edifici privati per l'idroterapia, necessaria alla riabilitazione di soggetti con disabilità, non potrebbe avvenire se non conformemente ai piani già esistenti.

A causa di tali significative carenze di motivazione, va, dunque, dichiarata l'inammissibilità della questione promossa sull'art. 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

33.– Infine, la questione relativa alla violazione, da parte del citato art. 48, dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, non è fondata.

La censura si basa sull'assunto che permettere la costruzione delle vasche per idroterapia in deroga ai piani urbanistici possa rendere inoperanti le previsioni del Piano paesaggistico. Tale assunto, tuttavia, si appalesa erroneo, poiché, come già si è rammentato, in base alla giurisprudenza costituzionale, ove la Regione sia dotata di PPR e la legge regionale non stabilisca espressamente in senso contrario, le deroghe alla pianificazione urbanistica non si devono ritenere capaci di incidere sulla necessaria applicazione della disciplina di tutela paesaggistica. La disposizione regionale, nella parte non interessata dall'impugnativa statale, effettua, peraltro, un richiamo espresso alla salvaguardia delle previsioni del PPR: si tratta dei casi in cui l'installazione delle vasche, interne agli edifici, determini interventi «fuori sagoma»; dei casi, cioè, in cui si pone, in concreto, il più alto rischio di alterazioni dell'assetto territoriale della zona e del paesaggio. Sulla scorta di queste considerazioni, va esclusa la violazione del principio di leale collaborazione, pure denunciata dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia), nella parte in cui, novellando i commi 1 e 2, lettera *b*), dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 4 ottobre 2018, n. 16 (Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana), ha reso applicabile – in virtù del rinvio all'art. 2, comma 1, lettera *d-bis*), della legge regionale Piemonte n. 16 del 2018, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 settembre 2023, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia)» – la disciplina di cui all'art. 5, comma 9 e seguenti, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, anche agli edifici per i quali «è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi» «della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, sostitutivo dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, limitatamente alle parole «[p]er gli edifici realizzati dopo tale data, il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione»;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022;

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 6, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), della legge della Regione Piemonte 8 luglio 1999, n. 19, recante «Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)»;

6) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui prevede gli incisi: «anche se non previsto dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi» (comma 2); «senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici, nel solo rispetto dei parametri riferiti ai limiti delle superfici coperte» (comma 2, lettera *a*); «senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici» (comma 2, lettere *b* e *c*); «in deroga alla densità fondiaria di cui all'articolo 7 del decreto ministeriale 1444/1968 e alle norme del PRG» (comma 4);

7) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), come attuato mediante il decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per l'interno, 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), nonché all'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 3, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e all'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 5, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., in relazione al decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

12) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 6 della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 32, comma

1, lettera *d*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

13) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

14) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

15) *dichiara* estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40 e 42 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, promosse 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 7 maggio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Franco MODUGNO,

Stefano PETITTI,

Emanuela NAVARRETTA,

Marco D'ALBERTI, Redattori

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 9 APRILE 2024

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34; 36; 40; 41; 42; 47 e 48 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia), promosso con il ricorso iscritto al n. 54 del registro ricorsi del 2022, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del 28 luglio 2022, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Rilevato che nel giudizio è intervenuta la Società Fabrizio Taricco Costruzioni srl (da ora, anche: Società), con atto depositato, fuori termine, il 19 marzo 2024;

che la Società afferma che l'interesse a intervenire sarebbe sorto molto tempo dopo lo spirare del termine all'uopo stabilito dalle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, infatti, detto termine è scaduto il 25 ottobre 2022 e, però, l'interesse all'intervento sarebbe sorto solo successivamente, nel corso di un contenzioso amministrativo e, più precisamente, in occasione dell'udienza svoltasi dinanzi al Consiglio di Stato in data 7 marzo 2024, durante la quale la Società sarebbe venuta a conoscenza della pendenza del presente giudizio di costituzionalità;

che l'intervento della Società dovrebbe, comunque sia, considerarsi «ricevibile, al fine di tutelare la posizione soggettiva della stessa, che riceverebbe gravissimo pregiudizio (nell'ordine di circa 10 milioni di euro [...]) dalla declaratoria di incostituzionalità della disciplina regionale censurata», tenendo anche conto del fatto che il giudizio di costituzionalità «si è protratto per un anno e mezzo,

con conseguente applicazione delle disposizioni censurate ed insorgenza di situazioni giuridiche soggettive in capo a soggetti terzi»;

che, ad avviso dell'interveniente, l'orientamento di questa Corte, secondo il quale la partecipazione al giudizio in via principale è riservato ai titolari di attribuzioni legislative, confermato anche in seguito alle modifiche delle Norme integrative, meriterebbe «un ripensamento, per più ordini di ragioni»;

che, in particolare, la Società sarebbe «direttamente incisa dal giudizio di costituzionalità», poiché la declaratoria d'incostituzionalità della legge regionale impugnata «pregiudicherebbe il titolo edilizio ottenuto», e, perciò, avrebbe diritto a intervenire, «tanto più, alla luce dell'estensione dell'intervento nel giudizio incidentale agli "amici curiae" (art. 4-ter N.I.)»;

che, ove l'intervento fosse ritenuto irricevibile o inammissibile, sarebbero violati gli artt. 24, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, nonché l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e gli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che garantirebbero l'effettività della tutela giurisdizionale e dei principi del giusto processo;

che, di conseguenza, nell'ipotesi in cui questa Corte ritenesse l'intervento irricevibile o inammissibile, ad avviso della Società, dovrebbe nondimeno sospendere il presente giudizio per rimettere, in via pregiudiziale, gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, affinché si pronunci sul se l'art. 47 CDFUE ammetta l'esclusione «da un giudizio di costituzionalità in via principale l'intervento di un soggetto, in relazione alla cui sfera giuridica l'eventuale sentenza di incostituzionalità della legge impugnata avrebbe una diretta incidenza»;

che, dunque, la Società chiede che sia dichiarata l'ammissibilità dell'intervento, teso a sostenere la non fondatezza delle questioni di illegittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 54 del reg. ric. 2022, e, in subordine, che sia rimessa una questione in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, nei termini anzidetti.

Considerato che, a prescindere dal profilo concernente la tardività o meno dell'intervento, questa Corte ha ripetutamente affermato, anche a seguito della riforma delle sopra menzionate Norme integrative, che il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2023, n. 259 del 2022 e ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 25 febbraio 2020 e allegata alla sentenza n. 56 del 2020);

che il giudizio in via principale non scaturisce da una controversia concreta rispetto alla quale possa configurarsi l'interesse di specifici soggetti, vertendo piuttosto sulla astratta conformità a Costituzione della legge impugnata;

che, pertanto, in tale giudizio non viene in considerazione il diritto di difesa di soggetti i cui interessi possano essere incisi dall'esito del medesimo giudizio;

che, in ogni caso, nel presente giudizio non ha alcun rilievo l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per l'assorbente ragione che la disciplina impugnata non ricade nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea (art. 51 CDFUE);

che, pertanto, l'intervento della Società Fabrizio Taricco Costruzioni srl deve essere dichiarato non ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non ammissibile l'intervento in giudizio della Società Fabrizio Taricco Costruzioni srl.
F.to: Augusto Antonio Barbera, Presidente

Sentenza: 21 maggio 2024, n. 120

Materia: bilancio e contabilità pubblica – armonizzazione dei bilanci pubblici

Parametri invocati: artt. 81, 97, primo comma e 117 secondo comma, lettera *e*) della Costituzione; artt. 3, 5 e 120 secondo comma, Cost.; principio di equilibrio e di sana gestione finanziaria del bilancio; principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale; art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 (come norma interposta)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte dei conti – sezioni riunite per la Regione Siciliana

Oggetto:

1) art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili dei conti giudiziali e dei controlli)

2) art. 5 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023),

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), applicato *ratione temporis*;

- illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023)

Estensore nota: Maria Palchetti

Sintesi:

La Corte dei Conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni in epigrafe nel corso del giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2021.

Secondo il giudice rimettente l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione applicabile *ratione temporis* costituirebbe deroga ai principi generali di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e all'Allegato 4/2, paragrafi da 9.2.20 a 9.2.30, del medesimo decreto, previsti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

In particolare il rimettente censura l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 là dove prevede di ripianare in dieci anni il disavanzo emerso nel 2018 e di sospendere per il 2021 il ripiano della quota annuale, rinviandone il recupero a partire dal 2022.

Secondo il giudice a quo l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione applicabile *ratione temporis*, e l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021 costituirebbero una deroga al «modello uniforme» delineato dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 – che rappresenterebbe norma interposta rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» – in quanto detterebbero per la sola Regione Siciliana regole sostanziali difformi da quelle previste per le altre regioni. Tale difformità comporterebbe altresì la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, degli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, nonché degli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina di adeguamento dell'ordinamento regionale siciliano in materia di rientro dal disavanzo disporrebbe un irragionevole trattamento di maggior favore, discostandosi dall'uniforme paradigma statale che declina l'unità finanziaria ed economica della Repubblica sottesa alla disciplina della finanza pubblica.

La Corte Costituzionale ha innanzitutto ritenuto non fondati i profili di inammissibilità eccepiti dalla difesa della Regione Siciliana che aveva medio tempore impugnato la delibera di parifica delle sezioni territoriali dinnanzi alla Corte dei Conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.

La Corte Costituzionale ha ribadito che ai sensi dell'art. 21 delle Norme integrative e per costante giurisprudenza di questa Corte, le sorti del giudizio principale «non producono effetti sul giudizio davanti la Corte costituzionale» (sentenza n. 244 del 2020), in quanto «il giudizio incidentale di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio a quo, nel senso che non risente delle vicende di fatto, successive all'ordinanza di rimessione e relative al rapporto dedotto nel processo principale. Per questo, la costante giurisprudenza costituzionale afferma che la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento del provvedimento di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti (sentenze n. 244 e n. 85 del 2020), quand'anche costituiti dall'estinzione del giudizio principale per effetto di rinuncia da parte dei ricorrenti (ordinanza n. 96 del 2018)» (sentenza n. 270 del 2020).

Nel merito la Corte Costituzionale ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei Conti nei confronti dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, Cost., nonché per lesione del principio di equilibrio e di sana gestione finanziaria del bilancio e degli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

Richiamando un proprio precedente emesso in relazione a norme analoghe (sentenza n. 9 del 2024) la Corte ha affermato che per effetto della normativa censurata la Regione Siciliana può beneficiare per il 2021 di un indebito ampliamento della capacità di spesa pari alle quote di disavanzo relative al 2018 non recuperate, il cui ripiano è stato sospeso e rinviato in quote decennali a partire dal 2022. La possibilità di sospendere per un anno il pagamento delle quote di disavanzo pregresso, in una situazione già precaria per le finanze pubbliche siciliane, non fa che aggravare la situazione finanziaria della Regione, dal momento che, anziché intraprendere un percorso responsabile di contrazione della spesa, ne favorisce l'espansione, riducendo, fino ad azzerare per il 2021, l'onere restitutorio sottoscritto in precedenza dalla Regione con il piano di rientro. Tale scelta si ripercuote inevitabilmente sui già delicati equilibri di bilancio regionali, presidiati dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., nonché sugli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

La Corte ha ritenuto altresì fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021.

La disposizione censurata, infatti, ha rideterminato integralmente il previgente percorso di rientro dal disavanzo della Regione Siciliana, recependo le innovazioni introdotte dalla normativa di attuazione statutaria di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, sospendendo e dilatando i tempi di recupero del disavanzo.

Anche tale normativa comporta un illegittimo ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, la quale, anziché recuperare il disavanzo precedente, può così effettuare nuove spese prive di idonea copertura, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri ai fini del ripristino del turbato equilibrio.

La Corte Costituzionale ha più volte affermato che, in presenza di difficoltà nel risanamento dell'ente strutturalmente deficitario, «il recupero del disavanzo non può essere ulteriormente procrastinato, dovendosi, per converso, porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (in tal senso, sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019), anche per evitare gravose “eredità” per i futuri amministrati (ancora sentenza n. 235 del 2021)» (sentenza n. 9 del 2024). Peraltro con riguardo all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, anche l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021 dispiega effetti negativi sull'equilibrio della finanza pubblica allargata, in quanto i conti della Regione Siciliana confluiscono nelle risultanze dei conti nazionali, con ciò ostacolando la realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e di quelli concordati in sede euro unitaria e sovranazionale (in tal senso, ex multis, sentenze n. 84 del 2023, n. 231 e n. 80 del 2017).

La Corte ha dichiarato quindi l'illegittimità costituzionale anche di tale disposizione per contrasto con la regola generale prevista per il recupero del disavanzo dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria.

SENTENZA N. 120
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), e dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023), promosso dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana, per l'esercizio finanziario 2021, con ordinanza del 15 gennaio 2024, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Alessandro Dagnino e Nicola Dumas per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, con l'ordinanza indicata in epigrafe, emessa nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2021, applicato *ratione temporis*; e dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), «in combinato disposto» con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.

Riferisce il rimettente che all'udienza pubblica del 25 novembre 2023 del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2021 è stata data lettura del dispositivo con cui, da una parte, sono state accertate specifiche irregolarità del conto del bilancio e del prospetto relativo al risultato di amministrazione, nonché dello stato patrimoniale e del conto economico; dall'altra, per gli aspetti concernenti l'esatta quantificazione degli stanziamenti definitivi da iscriversi nel conto del bilancio dell'esercizio 2021 in relazione al disavanzo finanziario, il giudizio è stato sospeso per sollevare le menzionate questioni di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

Il censurato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione applicabile *ratione temporis*, prevede che «1. In sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci, il disavanzo e le quote di

disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, saranno ripianate in dieci esercizi. In ogni caso l'applicazione del presente comma non può avere effetto sulla gestione dei pagamenti. Per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, le quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, sono rinviate, esclusivamente per tale annualità, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto. 2. Anche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, il termine di dieci anni di cui al comma 1 è ridotto a tre anni secondo quanto previsto, rispetto alle tempistiche di rientro indicate al comma 1 con riferimento allo stato di emergenza dell'epidemia da COVID-19, qualora, entro il 31 gennaio 2021, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo. Tali impegni, in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, devono garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente, con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2021. La Regione si impegna, altresì, a concordare con lo Stato appositi interventi di riforma per le finalità di cui al presente comma».

Tale disposizione, secondo il giudice rimettente, costituirebbe una deroga ai principi generali di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e all'Allegato 4/2, paragrafi da 9.2.20 a 9.2.30, del medesimo decreto, previsti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Rappresenta il giudice *a quo* che, per la Regione Siciliana l'applicazione della richiamata disposizione di attuazione statutaria avrebbe determinato un alleggerimento degli obblighi di recupero del disavanzo e un conseguente ampliamento della capacità di spesa di oltre due miliardi di euro.

Dà atto il Collegio rimettente che la Regione Siciliana ha impugnato, ai sensi degli artt. 11, comma 6, lettera e), e 123 cod. giust. contabile, con ricorso notificato in data 27 dicembre 2023, innanzi alla Corte dei conti, Sez. riunite giurisd. in speciale composizione, il dispositivo prot. n. 255 del 25 novembre 2023, della decisione sul rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2021, adottata dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, nella camera di consiglio del 25 novembre 2023, letto alla pubblica udienza in pari data nonché, con riserva di integrazione dei motivi, la decisione e la annessa relazione, in quel momento non conosciute in quanto non ancora depositate.

1.1.– In punto di rilevanza, il giudice rimettente sostiene che le disposizioni censurate, poiché recanti una disciplina sul recupero del disavanzo specifica per la Regione Siciliana ed eccezionale per l'anno 2021 – diversa da quella ordinaria prevista dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, e per questo asseritamente in contrasto con l'attuale assetto costituzionale – rappresenterebbero le coordinate di riferimento per la quantificazione degli stanziamenti di spesa del conto del bilancio dell'esercizio 2021 e dei conseguenti obiettivi annuali intermedi di ripiano, oggetto di programmazione e di rendicontazione. Qualora le norme sospettate di illegittimità costituzionale fossero espunte dall'ordinamento giuridico, la posta di disavanzo iscritta nel bilancio dell'esercizio 2021 si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata e capace di travolgere l'intera programmazione e la correlata rendicontazione.

Non inciderebbero sulla rilevanza delle predette questioni né la pendenza della questione di legittimità costituzionale sollevata nel precedente giudizio con l'ordinanza iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2023, in quanto riguardante norme dal diverso contenuto precettivo (ossia, l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella sua formulazione originaria, e l'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019) né la normativa sopravvenuta successivamente alla chiusura dell'esercizio 2021.

A quest'ultimo proposito, il giudice rimettente rappresenta che la materia del disavanzo della Regione Siciliana è stata novellata dal legislatore statale nel corso del 2023 con due interventi normativi: l'art. 1, commi da 841 a 845, della legge n. 197 del 2022, in vigore dal 1° gennaio 2023,

che ha disposto un nuovo percorso di rientro decennale, a quote costanti, del «disavanzo relativo all'esercizio 2018 e [del]le relative quote di disavanzo non recuperate alla data del 31 dicembre 2022» a decorrere dall'esercizio 2023 e sulla base degli impegni già definiti con lo Stato nell'accordo sottoscritto il 14 gennaio 2021, e l'art. 53 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, secondo cui «[p]er effetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 841 e 842, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, per gli esercizi finanziari 2023 e successivi, cessano di avere vigore le disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 5 della legge regionale 6 novembre 2021, n. 30».

La disciplina di ripiano del disavanzo posta dal legislatore statale sarebbe stata, da ultimo, oggetto di modifica in seguito all'accordo sottoscritto tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Siciliana in data 16 ottobre 2023, il cui recepimento normativo è contenuto nell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, che interviene direttamente sul testo del citato art. 1, commi da 841 a 845, della legge n. 197 del 2022.

Dà conto, infine, il giudice *a quo* che sarebbe in corso il procedimento legislativo di abrogazione del censurato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 a seguito dell'approvazione del relativo schema normativo da parte della commissione mista paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto reg. Siciliana.

Il giudice *a quo* sostiene che il descritto quadro normativo, intervenuto *medio tempore*, non influirebbe sulla rilevanza delle odierne questioni, dal momento che attiene alla programmazione finanziaria decorrente dall'esercizio 2023, mentre il giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2021 avrebbe ad oggetto fatti gestionali regolati dalle norme precedenti.

1.2.– In ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, assume il giudice rimettente che l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione applicabile *ratione temporis*, e l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021 costituirebbero una deroga al «modello uniforme» delineato dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 – che rappresenterebbe norma interposta rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» – in quanto detterebbero per la sola Regione Siciliana regole sostanziali difformi da quelle previste per le altre regioni.

Tale difformità comporterebbe altresì la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, degli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, nonché degli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina di adeguamento dell'ordinamento regionale siciliano in materia di rientro dal disavanzo disporrebbe un irragionevole trattamento di maggior favore, discostandosi dall'uniforme paradigma statale che declina l'unità finanziaria ed economica della Repubblica sottesa alla disciplina della finanza pubblica (è citata la sentenza di questa Corte n. 88 del 2014).

2.– La Regione Siciliana, nel costituirsi in giudizio, ha eccepito plurimi profili di inammissibilità.

2.1.– Anzitutto le questioni di legittimità costituzionale sarebbero inammissibili per difetto del requisito della pendenza della controversia innanzi al giudice rimettente, come previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 1 delle Norme integrative, avuto riguardo agli artt. 11, comma 6, lettera e), e 123 cod. giust. contabile.

La Regione ha infatti impugnato innanzi alle Sez. riunite giurisd. in speciale composizione il dispositivo della decisione sul rendiconto generale della Regione Siciliana dell'esercizio finanziario 2021, adottato dalle Sezioni riunite siciliane e letto alla udienza pubblica del 23 novembre 2023, con il quale, da un lato, è stata accertata la non regolarità di molteplici voci di entrata e di spesa e, dall'altro, è stata disposta la sospensione del giudizio, e sollevate contestualmente, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, con separata ordinanza, le questioni di legittimità costituzionale in esame.

Afferma la Regione di aver adito le Sez. riunite giurisd. in speciale composizione chiedendo di non sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione applicata *ratione temporis*, e dell'art. 5 della legge regionale n. 30 del 2021 e di annullare la decisione delle Sezioni riunite territoriali.

Sostiene dunque la Regione che l'ordinanza di rimessione sarebbe «priva di effetti processuali e sostanziali, in conseguenza dell'intervenuta devoluzione della controversia alla Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, per effetto del ricorso del 27 dicembre 2023, come successivamente integrato, proposto avverso la decisione delle SS.RR. territoriali della Corte dei conti, sul giudizio di parifica del rendiconto generale 2021».

L'eccezione è priva di fondamento.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, il difetto dei requisiti soggettivi e oggettivi del giudizio *a quo* determina l'inammissibilità delle questioni quando tale difetto sia palese e rilevabile *ictu oculi* (*ex plurimis*, sentenza n. 16 del 2023).

Nella presente fattispecie è indubbia la legittimazione della Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, quale giudice della parifica del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale. Questa Corte, con orientamento ormai univoco, ha difatti ritenuto sussistente «la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi che la stessa si trovi ad applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, per motivi che abbiano una incidenza – diretta o mediata – sugli equilibri di bilancio» (sentenza n. 39 del 2024), poiché «ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni per le quali questa Corte ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti» (sentenza n. 89 del 2017; nello stesso senso, *ex plurimis* sentenza n. 184 del 2022).

Quanto al profilo oggettivo, si deve rilevare che l'impugnazione del dispositivo da parte della Regione, benché intervenuta prima del deposito formale dell'ordinanza di rimessione, è evidentemente successiva alla decisione di sospendere il giudizio e sollevare le questioni di legittimità costituzionale.

Tanto basta ad escludere che sussista alcun macroscopico difetto di legittimazione del giudice *a quo* che, solo, potrebbe condurre all'inammissibilità dell'ordinanza (*ex multis*, sentenze n. 270 e n. 168 del 2020, n. 128 del 2019, n. 269 e n. 133 del 2016).

Inoltre, come più volte affermato da questa Corte, prevale il principio dell'ininfluenza delle vicende relative al giudizio principale sul giudizio di legittimità costituzionale che sia stato – come nella specie – ritualmente promosso, principio espresso dall'art. 21 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

2.2.– Eccepisce altresì la Regione che, in conseguenza dell'impugnazione innanzi alle Sez. riunite giurisd. in speciale composizione, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero inammissibili per irrilevanza, in ragione del primo motivo dell'impugnazione, con cui la Regione ha fatto valere la violazione del principio del contraddittorio avvenuta innanzi alle Sezioni riunite siciliane e la falsa applicazione dell'art. 6, comma terzo, del d.lgs. n. 655 del 1948, dell'art. 41 del r.d. n. 1214 del 1934, nonché, ove ritenuto applicabile, dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, e degli artt. 4 e 147 cod. giust. contabile e dell'art. 101 cod. proc. civ.

Sostiene la Regione che il primo motivo di ricorso, accolto dalle Sez. riunite giurisd. in speciale composizione, determinerebbe l'«annullamento integrale» della decisione *a qua*, facendo caducare l'intero giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2021. Tale evenienza non consentirebbe di fare applicazione della disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita, con conseguente inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Anche questa eccezione non è fondata.

Ai sensi dell'art. 21 delle Norme integrative e per costante giurisprudenza di questa Corte, le sorti del giudizio principale «non producono effetti sul giudizio davanti la Corte costituzionale» (sentenza n. 244 del 2020), in quanto «il giudizio incidentale di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio *a quo*, nel senso che non risente delle vicende di fatto, successive all'ordinanza di rimessione e relative al rapporto dedotto nel processo principale. Per questo, la costante giurisprudenza costituzionale afferma che la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento del provvedimento di rimessione, senza che assumano rilievo eventi

sopravvenuti (sentenze n. 244 e n. 85 del 2020), quand'anche costituiti dall'estinzione del giudizio principale per effetto di rinuncia da parte dei ricorrenti (ordinanza n. 96 del 2018)» (sentenza n. 270 del 2020).

2.3.– Sostiene, infine, la difesa regionale che le questioni sarebbero comunque inammissibili poiché le disposizioni censurate «avrebbero spiegato concreti effetti finanziari» esclusivamente a partire dall'esercizio finanziario 2022, che non sarebbe oggetto del giudizio di parifica *a quo*. Oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale sarebbero, infatti, solo le norme che, per far fronte agli effetti negativi derivanti dalla pandemia da COVID-19, sospendono per il 2021 il ripiano delle quote del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 e le rinviando all'anno successivo, ossia al 2022.

Anche questa eccezione è priva di fondamento. La sospensione per il 2021 del recupero delle quote annuali di disavanzo, già approvate con precedente piano di rientro, ha un effetto diretto sull'esercizio finanziario in questione, consentendo di espandere la capacità di spesa dell'ente per un importo pari, secondo la sezione rimettente, a oltre 2 miliardi di euro.

3.– Deve preliminarmente osservarsi che ai fini dell'ammissibilità delle questioni non rileva che l'art. 1 del decreto legislativo 21 dicembre 2023, n. 226 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernente l'abrogazione dell'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 e successive modificazioni, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli») abbia abrogato la disposizione censurata. Tale sopravvenienza normativa, infatti, poiché vigente a partire dall'esercizio 2024, non incide sulla rilevanza delle questioni, riguardanti norme che hanno dispiegato i loro effetti nell'esercizio finanziario 2021.

4.– Sempre in via preliminare, deve precisarsi che il rimettente ha censurato l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 là dove prevede di ripianare in dieci anni il disavanzo emerso nel 2018 e di sospendere per il 2021 il ripiano della quota annuale, rinviandone il recupero a partire dal 2022.

Le questioni sono rilevanti, posto che ambedue le disposizioni trovano applicazione nell'esercizio 2021: la prima ha effettivamente concorso a definire il *quantum* della singola quota del ripiano del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui avvenuto nel 2018 e che, per il 2021, in attuazione della seconda disposizione, viene rinviata al 2022.

5.– Così chiarito il *thema decidendum*, le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, Cost., nonché per lesione del principio di equilibrio e di sana gestione finanziaria del bilancio e degli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, sono fondate.

5.1.– Questa Corte con la sentenza n. 9 del 2024 ha deciso questioni analoghe, sollevate dal medesimo rimettente, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione previgente, là dove prevedeva di ripianare il disavanzo della Regione Siciliana in un arco temporale massimo di dieci esercizi, per lesione dei principi dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria. La previsione contenuta nell'allora censurato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 permetteva, infatti, di ampliare la capacità di spesa della Regione, «provocando un ulteriore squilibrio dei conti pregiudizievole per la finanza pubblica allargata con conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione».

La predetta disposizione, nel prevedere una disciplina per il recupero del disavanzo valevole solo per la Regione Siciliana, si poneva in contrasto con quanto previsto dall'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, «regola generale prevista dal legislatore statale per il recupero del disavanzo a tutela dell'equilibrio del bilancio del singolo ente e del complessivo equilibrio della finanza pubblica, non derogabile in sede di Commissione paritetica per la realizzazione del contingente interesse regionale» (ancora sentenza n. 9 del 2024).

5.2.– Come nel citato precedente, anche nell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, le questioni sollevate dalla Corte dei conti nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto

generale della Regione Siciliana per l'esercizio 2021 assumono un particolare rilievo, proprio in considerazione della speciale procedura prevista per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti speciali per fugare zone d'ombra nel controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile, e sono dotate di competenza «riservata e separata» rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (*ex multis*, sentenze n. 353 del 2001, n. 160 del 1985 e n. 212 del 1984). Tali fonti sono pertanto idonee a introdurre una disciplina innovativa nel rispetto, tuttavia, dei principi costituzionali e del limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale (da ultimo, sentenza n. 9 del 2024, che richiama la sentenza n. 316 del 2004).

L'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, introdotto per dare attuazione allo statuto speciale, non reca alcun riferimento a ciò che è disciplinato dagli artt. 14 e 17 dello statuto medesimo, i quali non includono, tra le materie assegnate alla potestà legislativa esclusiva e concorrente della Regione, quelle della contabilità e della disciplina del bilancio.

Inoltre, la disposizione di attuazione statutaria censurata, rispetto a quanto previsto da quella previgente già dichiarata costituzionalmente illegittima, non solo consente il ripiano del disavanzo in un arco decennale – in deroga all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 – ma permette anche di sospendere per il 2021 il recupero delle quote di disavanzo relative al 2018.

Per effetto della normativa censurata, dunque, la Regione Siciliana può beneficiare per il 2021 di un indebito ampliamento della capacità di spesa pari alle quote di disavanzo relative al 2018 non recuperate, il cui ripiano è stato sospeso e rinviato in quote decennali a partire dal 2022.

La possibilità di sospendere per un anno il pagamento delle quote di disavanzo pregresso, in una situazione già precaria per le finanze pubbliche siciliane, non fa che aggravare la situazione finanziaria della Regione, dal momento che, anziché intraprendere un percorso responsabile di contrazione della spesa, ne favorisce l'espansione, riducendo, fino ad azzerare per il 2021, l'onere restitutorio sottoscritto in precedenza dalla Regione con il piano di rientro.

Tale scelta si ripercuote inevitabilmente sui già delicati equilibri di bilancio regionali, presidiati dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., nonché sugli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

Deve dunque dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*.

Restano assorbite le ulteriori censure.

6.– Anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021, sono fondate.

L'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021 stabilisce in euro 7.418.715.638,23 l'ammontare del saldo finanziario negativo al 31 dicembre 2019 e prevede la modifica del piano di rientro di cui all'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30, e successive modificazioni, al fine di provvedere al relativo ripiano a decorrere dall'esercizio finanziario 2022.

La disposizione censurata, infatti, ha rideterminato integralmente il previgente percorso di rientro dal disavanzo della Regione Siciliana, recependo le innovazioni introdotte dalla normativa di attuazione statutaria di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, sospendendo e dilatando i tempi di recupero del disavanzo.

Anche tale normativa comporta un illegittimo ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, la quale, anziché recuperare il disavanzo precedente, può così effettuare nuove spese prive di idonea copertura, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri ai fini del ripristino del turbato equilibrio.

Questa Corte ha più volte affermato che, in presenza di difficoltà nel risanamento dell'ente strutturalmente deficitario, «il recupero del disavanzo non può essere ulteriormente procrastinato, dovendosi, per converso, porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei

servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (in tal senso, sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019), anche per evitare gravose “eredità” per i futuri amministrati (ancora sentenza n. 235 del 2021)» (sentenza n. 9 del 2024).

Peraltro, come già rilevato con riguardo all’art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, anche l’art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021 dispiega effetti negativi sull’equilibrio della finanza pubblica allargata, in quanto i conti della Regione Siciliana confluiscono nelle risultanze dei conti nazionali, con ciò ostacolando la realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e di quelli concordati in sede euro unitaria e sovranazionale (in tal senso, *ex multis*, sentenze n. 84 del 2023, n. 231 e n. 80 del 2017).

Tale disposizione deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per contrasto con la regola generale prevista per il recupero del disavanzo dall’art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio dell’obbligo di copertura della spesa, dell’equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria.

Sono assorbiti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall’art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all’articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), applicato *ratione temporis*;

2) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023).

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 8 maggio 2024, n. 124

Materia: Caccia

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettere a), h), l), s) della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 80, comma 1, lettera *b*), 86, comma 1, e 87, comma 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie);

2) illegittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone: «svolge inoltre, nell'ambito del territorio della Regione, le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato.»;

3) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 86, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023;

4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone che «il Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolge, nell'ambito del territorio regionale, attività di polizia giudiziaria».

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 80, comma 1, lettera *b*), 86, comma 1, e 87, comma 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

L'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 dispone l'apertura della caccia alla tortora selvatica (*Streptopelia turtur*) «dal 1° settembre, secondo il piano adottato dalla conferenza Stato-regioni».

È poi impugnato il comma 1 dell'art. 86 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui stabilisce che appositi nuclei istituiti dal Corpo forestale di vigilanza ambientale della Regione svolgono «funzioni di “investigazione giudiziaria”» sul fenomeno degli incendi nei boschi e nelle campagne.

Infine, il ricorrente prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 in riferimento a due distinti frammenti normativi.

Il primo stabilisce che il Corpo forestale regionale svolge, nell'ambito del territorio regionale, «attività di polizia giudiziaria».

L'art. 87, comma 1, è, altresì, impugnato nella parte in cui stabilisce che il Corpo forestale di vigilanza ambientale della Regione «[s]volge inoltre, nell'ambito del territorio della Regione, le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato».

La prima questione di legittimità costituzionale, promossa nei confronti dell'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, è ad avviso della Corte, fondata.

Il ricorrente evoca espressamente quale parametro interposto la previsione dettata dal comma 1, lettera *a*), dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, ma individua poi correttamente più in generale

il vulnus costituzionale nella mancata definizione da parte della disposizione impugnata del periodo di cacciabilità della tortora selvatica nel perimetro fissato dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, in quanto la predetta disposizione statale costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente».

Invero, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 detta una serie di prescrizioni in tema di definizione da parte delle regioni del calendario venatorio.

Il comma 1 individua le specie cacciabili e i relativi periodi prevedendo cinque gruppi di specie, per ognuna delle quali viene circoscritto l'arco temporale in cui è possibile il prelievo, indicando i relativi termini di inizio e cessazione. I periodi sono di diversa ampiezza, ma si collocano comunque tra la terza domenica di settembre e il 31 gennaio. La tortora selvatica fa parte del gruppo delle specie cacciabili dalla terza domenica di settembre al 31 dicembre.

Il comma 1-bis vieta, tuttavia, per ogni singola specie l'esercizio venatorio «a) durante il ritorno al luogo di nidificazione; b) durante il periodo della nidificazione e le fasi della riproduzione e della dipendenza degli uccelli».

Particolare rilievo ai fini in esame assumono poi le prescrizioni dettate alle regioni per la definizione del calendario venatorio dal successivo comma 2: le regioni entro e non oltre il 15 giugno «pubblicano il calendario regionale e il regolamento relativo all'intera annata venatoria nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 1-bis e 3»; le regioni con il calendario venatorio «possono modificare, per determinate specie, i termini di cui al comma 1 in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali, a condizione della preventiva predisposizione di adeguati piani faunistico-venatori»; in caso di modifica «i termini devono essere comunque contenuti tra il 1 settembre e il 31 gennaio successivo nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1».

Infine, il comma 4 concerne l'impugnazione del calendario venatorio davanti al giudice amministrativo.

La Corte si è ripetutamente espressa sulla disciplina del calendario venatorio e sui rapporti tra competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e competenza legislativa regionale in materia di caccia, pervenendo al consolidato indirizzo di seguito sintetizzato.

La materia della caccia rientra, dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) nella potestà legislativa residuale delle regioni.

Tuttavia, tale potestà deve esercitarsi nel rispetto dei criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 in quanto considerata espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, avente carattere trasversale.

I predetti criteri si impongono pertanto anche alle regioni a statuto speciale.

Ciò perché la disciplina statale dettata dalla predetta legge delimitante il periodo entro il quale è consentita l'attività venatoria è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili (ex plurimis, sentenze n. 158 e n. 138 del 2021, n. 40 del 2020, n. 291 e n. 258 del 2019) stabilendo il punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria, con la conseguenza che i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema fissati dalla predetta normativa statale non sono derogabili in peius dal legislatore regionale (ex plurimis, sentenza n. 16 del 2019).

Come ricordato dal ricorrente, tale ordine di considerazioni si rinviene anche nella sentenza n. 536 del 2002 (punto 6 del Considerato in diritto) che ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2002, che modificava lo stesso art. 49 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1998 differendo la chiusura della caccia al 28 febbraio.

La disposizione dettata dall'art. 80, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 si pone in netto contrasto con il descritto quadro normativo e giurisprudenziale, poiché disattende le ricordate prescrizioni dettate alle regioni dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 per l'esercizio della pur prevista facoltà di modificare i termini del periodo venatorio.

Innanzitutto, l'anticipazione è stata disposta per legge e non in sede di calendario venatorio, e dunque non con atto amministrativo, in violazione della «riserva di amministrazione», che, come affermato dalla Corte, «esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenze n. 258 del 2019, n. 193 del 2013 e n. 90 del 2013).

Invero, la possibilità di modificare i termini del periodo venatorio è strettamente correlata alla presenza di oggettive esigenze contingenti che, dunque, possono mutare, mentre la disposizione stabilizza nell'ordinamento regionale l'anticipazione al 1° settembre dell'apertura della caccia alla tortora selvatica, sottraendola alla revisione in sede di predisposizione annuale del calendario venatorio, e quindi anche alla verifica giudiziale.

Infine, non risulta espressamente rispettato nemmeno l'arco temporale massimo dell'esercizio del periodo venatorio tramite la contestuale anticipazione "compensativa" del termine finale di caccia di durata pari a quella del periodo di anticipazione, disposta dal ricordato art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 per lesione dei parametri costituzionali dedotti dal ricorrente.

Per quanto concerne gli artt. 86, comma 1, e art. 87, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

si tratta di disposizioni che concernono lo svolgimento da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale regionale (d'ora in avanti: CFVAR) di funzioni e compiti specifici e che si inseriscono in modo indiretto (art. 86), ovvero tramite novella (art. 87), nel corpo normativo dettato dalla legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda).

Innanzitutto assume rilievo fondamentale la considerazione che nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano i rispettivi Corpi forestali regionali e provinciali espletano, negli ambiti territoriali di competenza, le funzioni basilari già svolte sul restante territorio nazionale dal Corpo forestale dello Stato (d'ora in avanti, anche: CFS), soppresso dal d.lgs. n. 177 del 2016.

La legge 6 febbraio 2004, n. 36 (Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato) dopo aver stabilito al comma 2 dell'art. 1 (Natura giuridica e compiti istituzionali) che «il Corpo forestale dello Stato svolge attività di polizia giudiziaria e vigila sul rispetto della normativa nazionale e internazionale concernente la salvaguardia delle risorse agroambientali, forestali e paesaggistiche e la tutela del patrimonio naturalistico nazionale, nonché la sicurezza agroalimentare, prevenendo e reprimendo i reati connessi», all'art. 2 elencava nel dettaglio le funzioni del CFS, premettendo che erano «[f]atte salve le attribuzioni delle regioni e degli enti locali».

Il successivo art. 4 (Rapporti con le regioni e con gli enti locali), al comma 10, ribadiva che «restano ferme le competenze attribuite in materia di Corpo forestale alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione».

Nella Regione autonoma della Sardegna, l'istituzione del CFVAR è stata disposta con la citata legge regionale n. 26 del 1985, interessata, come si è rilevato, dalle impugnate disposizioni dettate dagli artt. 86, comma 1, e 87, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2023.

L'art. 1, secondo comma, della legge reg. Sardegna n. 26 del 1985 stabilisce che «nel quadro della programmazione regionale il Corpo provvede, in base alle leggi vigenti, alle seguenti funzioni: tutela tecnica ed economica dei boschi; tutela tecnica ed economica dei beni silvo-pastorali del comune e degli Enti pubblici; tutela dei parchi, riserve, biotopi ed altre aree di particolare interesse naturalistico e paesaggistico individuate con leggi o provvedimenti amministrativi; tutela della flora e della vegetazione; tutela dei pascoli montani; propaganda forestale e ambientale; difesa del suolo dall'erosione; controllo dei semi e delle piantine forestali; quant'altro sia richiesto per la difesa e la tutela delle foreste; ogni altra funzione attribuita con legge o regolamento».

Il terzo comma dello stesso art. 1 dispone poi: «al Corpo sono attribuiti compiti di vigilanza, prevenzione e repressione secondo le leggi vigenti nelle materie indicate al precedente comma e in particolare nelle seguenti materie: caccia; pesca nelle acque interne e marittime; incendi nei boschi e, secondo i programmi regionali annuali di intervento, nelle aree extraurbane; polizia forestale; polizia fluviale e sulle pertinenze idrauliche; beni culturali».

Il successivo quarto comma stabilisce che «il Corpo provvede inoltre alla statistica e all'inventario forestale e può predisporre studi sui problemi di interesse forestale e montano ai fini della difesa del suolo e avanzare proposte di soluzione agli organi competenti».

Quanto alle funzioni svolte dal personale del CFVAR, l'art. 7, primo comma, dispone che esso «esercita le funzioni tecniche e di polizia indicate all'art. 1 e gli altri compiti stabiliti con legge o regolamento, nell'ambito della fascia funzionale di appartenenza, oltre a quelli derivanti dalla qualifica di agente di pubblica sicurezza attribuita a termini del D.P.R. 6 maggio 1972, n. 297».

Tale decreto del Presidente della Repubblica (Norme di attuazione dello statuto speciale della Sardegna in materia di riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza a personale dei servizi forestali) dispone con un articolo unico che «[a]gli impiegati della carriera direttiva del ruolo organico del personale delle foreste ed a quelli del ruolo organico speciale dei sottufficiali e guardie forestali della regione autonoma della Sardegna è riconosciuta, con decreto del rappresentante del Governo nella Regione, la qualifica di agente di pubblica sicurezza. L'anzidetto personale, che abbia conseguito la suindicata qualifica, è autorizzato a portare armi del tipo che verrà stabilito dal rappresentante del Governo, d'intesa con la Giunta regionale».

I successivi artt. 21 e 25 della legge reg. Sardegna n. 26 del 1985 prevedono poi che, conseguentemente, il personale del CFVAR cessa dall'appartenere al corpo medesimo «qualora la competente autorità statale disponga la revoca della qualifica di agente di pubblica sicurezza» (art. 21) ovvero qualora, «entro 2 anni, non abbia avuto attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza da parte della competente autorità statale» (art. 25).

Vi è pertanto una sostanziale coincidenza tra le funzioni già svolte a livello nazionale dal CFS e nel territorio sardo dal CFVAR, relative alla vigilanza, alla prevenzione, alla repressione della commissione di reati nei settori specifici presidiati da tali Corpi e il personale del predetto Corpo regionale assume la qualifica di agente di pubblica sicurezza secondo l'ordinamento statale.

Con specifico riferimento al CFVAR, la Corte rileva, peraltro, che il giudice di legittimità si è espresso per il riconoscimento al relativo personale della qualifica di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, proprio in considerazione della rilevata omologia tra le attività dei corpi regionali e provinciali delle autonomie speciali e quelle del CFS (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 21 dicembre 2011-26 gennaio del 2012, n. 3220 e sezione prima penale, sentenza 19 giugno-7 agosto 2000, n. 4491).

L'intervenuta soppressione del CFS ad opera del d.lgs. n. 177 del 2016 non modifica la riportata ricostruzione poiché è rimasta inalterata la ripartizione delle competenze fra corpi forestali delle autonomie speciali nei rispettivi ambiti territoriali e quelle dell'Arma dei carabinieri, subentrata, a livello nazionale, al soppresso CFS.

La Corte rileva poi che la disposizione dell'art. 86, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, concernente le specifiche attività svolte dal CFVAR attraverso l'istituzione di nuclei investigativi sul fenomeno degli incendi boschivi, si ricollega per ciò stesso in via sistemica alla generale previsione dettata dal successivo art. 87 relativa ai complessivi compiti svolti dal CFVAR.

In proposito, la difesa statale omette di evidenziare che la stessa disposizione impugnata dell'art. 87 prevede che l'attività di polizia giudiziaria si svolga «ai sensi della vigente normativa nazionale» e, dunque, nel rispetto delle competenze legislative dello Stato.

Sicché, già tale considerazione induce ad escludere che le censurate previsioni possano ledere le dedotte competenze legislative statali.

Per quanto rilevato, deve escludersi che i frammenti delle disposizioni censurate degli artt. 86 e 87 della legge regionale impugnata abbiano il paventato carattere attributivo al personale del CFVAR delle funzioni di polizia giudiziaria, in violazione della competenza legislativa statale dedotta

dal ricorrente. Piuttosto, esse svolgono una funzione ricognitiva dei compiti esercitabili dal medesimo CFVAR in base all'assetto ordinamentale vigente, compreso quello statale.

In tale contesto, le complessive disposizioni dettate dall'art. 86 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 in tema di investigazione sulle cause di incendio nei boschi e nelle campagne, operano in funzione dichiaratamente organizzativa, al fine di migliorare l'azione del CFVAR di contrasto al grave fenomeno storico degli incendi in Sardegna.

Conclusivamente, vanno dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 86, comma 1, e dell'art. 87, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone che «il Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolge, nell'ambito del territorio regionale, attività di polizia giudiziaria».

È invece fondata nei termini di seguito indicati la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, terzo periodo, della stessa legge regionale, nella parte in cui dispone che il CFVAR «svolge inoltre, nell'ambito del territorio della Regione le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato».

I lavori preparatori non forniscono elementi per individuare la *ratio* della disposizione, emanata a distanza di ben sette anni dalla soppressione del CFS operata dal menzionato d.lgs. n. 177 del 2016, né eventuali apporti in tal senso sono forniti dalla difesa regionale, rimasta sul punto silente.

Nella sua concisa assertività, la disposizione nemmeno menziona il predetto intervento del legislatore statale e, dunque, non tiene in alcun conto del fatto che esso ripartisce le funzioni già espletate in campo nazionale dal soppresso CFS tra diverse amministrazioni statali.

Ed invero l'art. 7 del citato d.lgs. n. 177 del 2016 dispone l'assorbimento del CFS nell'Arma dei carabinieri e l'attribuzione delle relative funzioni, ad eccezione delle competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e loro spegnimento con mezzi aerei attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi dell'art. 9, nonché delle specifiche funzioni attribuite alla Polizia di Stato e al Corpo della Guardia di finanza ai sensi dell'art. 10.

Inoltre, il legislatore regionale ha ommesso di considerare che, tra i compiti già attribuiti al CFS, ve ne sono taluni, come correttamente rilevato dal ricorrente, che costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di tutela dell'ambiente e di attuazione di impegni internazionali, quali quelli già previsti dall'art. 2, comma 1, lettera c), della citata legge n. 36 del 2004 e ora attribuiti all'Arma dei carabinieri dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 177 del 2016.

Di particolare rilievo è il compito previsto dalla lettera m) del predetto art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 177 del 2016, concernente il «contrasto al commercio illegale nonché controllo del commercio internazionale e della detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, tutelati ai sensi della Convenzione CITES, resa esecutiva con legge 19 dicembre 1975, n. 874, e della relativa normativa nazionale, comunitaria e internazionale ad eccezione di quanto previsto agli articoli 10, comma 1, lettera b) e 11».

Difatti il “servizio CITES”, già incardinato presso il CFS e ora esercitato dall'Arma dei carabinieri, è uno specifico organo posto a tutela delle specie di fauna e flora protette dalla omonima convenzione.

A seguito del d.lgs. n. 177 del 2016, l'Arma dei carabinieri ha istituito il Comando per la tutela della biodiversità e dei parchi che coordina i neoistituiti raggruppamenti Biodiversità, Parchi e CITES, che opera in collegamento sul territorio (allo stato) a numerosi nuclei operativi e distaccamenti.

Inoltre, il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari, istituito dall'Arma dei carabinieri per esercitare i compiti del soppresso CFS, ha ampliato la propria presenza nelle stesse regioni a statuto speciale con l'istituzione di Centri anticrimine in materia ambientale, di cui uno con sede a Cagliari, che operano assieme ai rispettivi Corpi forestali regionali.

Invero, la disposizione regionale impugnata implicherebbe una attribuzione diretta di tali competenze al CFVAR, attraverso una sorta di reviviscenza della normativa concernente le funzioni del disciolto CFS per devolverle integralmente, a livello regionale, al medesimo CFVAR.

Ciò in palese contrasto con le ricordate previsioni del d.lgs. n. 177 del 2016 e, in particolare, con l'art. 18 che ha disposto, in via generale, il subentro dell'Arma dei carabinieri al CFS.

La disposizione in esame, prevista dall'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, risulta, pertanto, lesiva dei parametri costituzionali evocati dal ricorrente e ne va, conseguentemente, dichiarata la illegittimità costituzionale.

SENTENZA N. 124
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 80, comma 1, lettera *b*), 86, comma 1, e 87, comma 1, della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 dicembre 2023 e depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giovanni Parisi, Roberto Silvio Murrone e Mattia Pani per la Regione autonoma della Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Riservata a separate pronunce le decisioni delle questioni di legittimità costituzionale concernenti le altre disposizioni impugnate, il presente giudizio ha ad oggetto le censure formulate nei confronti degli artt. 80, comma 1, lettera *b*), 86, comma 1, e 87, comma 1.

1.1.– L'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 dispone l'apertura della caccia alla tortora selvatica (*Streptopelia turtur*) «dal 1° settembre, secondo il piano adottato dalla conferenza Stato-regioni».

Il ricorrente ritiene che la disposizione violi l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 18, comma 1, lettera *a*), della legge n. 157 del 1992 in quanto, anticipando al 1° settembre l'apertura della caccia e non indicandone il termine finale, si discosta dal periodo di cacciabilità della specie "tortora selvatica", fissato dalla predetta disposizione statale dalla terza domenica di settembre al 31 dicembre.

Il ricorrente evidenzia che analoga questione è stata già affrontata da questa Corte con la sentenza n. 536 del 2002, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di una disposizione regionale che, nel modificare lo stesso art. 49 della legge reg. n. 23 del 1998, prorogava al 28 febbraio il periodo venatorio.

Secondo la difesa statale, la disposizione impugnata si presterebbe ad analoghe censure di legittimità costituzionale poiché, «non definendo il periodo di cacciabilità della tortora selvatica nel

perimetro fissato dal citato art. 18 della l. n. 157 del 1992 (e rimandando, anzi, l'individuazione del termine finale ad una disposizione del piano adottato dalla Conferenza Stato-Regioni), interviene in deroga al parametro interposto».

Tale deroga non sarebbe compatibile nemmeno con la normativa dell'Unione europea in materia di protezione della fauna selvatica poiché essa richiede che gli Stati membri provvedano «a che le specie a cui si applica la legislazione sulla caccia non vengano cacciate durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione» (art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

Infine, secondo il ricorrente, sarebbero contestualmente violati i limiti alle competenze legislative della Regione autonoma della Sardegna in materia di «caccia», attribuite dall'art. 3, primo comma, dello statuto speciale, poiché la disposizione in esame non rispetterebbe i limiti posti all'esercizio di tale competenza legislativa regionale dall'osservanza delle norme fondamentali di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali.

1.2.– È poi impugnato il comma 1 dell'art. 86 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui stabilisce che appositi nuclei istituiti dal Corpo forestale di vigilanza ambientale della Regione svolgono «funzioni di “investigazione giudiziaria”» sul fenomeno degli incendi nei boschi e nelle campagne.

Ad avviso del ricorrente, tale previsione attribuirebbe al Corpo forestale regionale funzioni investigative di polizia giudiziaria, nel mentre tale attribuzione è preclusa al legislatore regionale in quanto rientrante nelle competenze legislative esclusive dello Stato dettate dall'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), Cost.

Sono evocati, quali parametri interposti, gli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, gli articoli da 133 a 141 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e l'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS.

Sarebbero, altresì, conseguentemente violati i limiti derivanti dal rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica posti all'esercizio della competenza legislativa della Regione autonoma della Sardegna in materia di polizia locale, urbana e rurale, di cui all'art. 3, primo comma, dello statuto di autonomia.

1.3.– Infine, il ricorrente prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 in riferimento a due distinti frammenti normativi.

1.3.1.– Il primo stabilisce che il Corpo forestale regionale svolge, nell'ambito del territorio regionale, «attività di polizia giudiziaria».

La previsione è oggetto delle medesime censure avanzate nei confronti della disposizione dettata dall'art. 86, comma 1, vale a dire per lesione dell'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), Cost., in relazione agli indicati parametri interposti, nonché per lesione dei limiti posti dallo statuto speciale alla competenza legislativa della Regione, essendo l'attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

1.3.2.– L'art. 87, comma 1, è, altresì, impugnato nella parte in cui stabilisce che il Corpo forestale di vigilanza ambientale della Regione «[s]volge inoltre, nell'ambito del territorio della Regione, le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato».

Secondo il ricorrente la disposizione lederebbe plurimi parametri costituzionali.

Sarebbe, innanzitutto, violato l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in relazione ai parametri interposti della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973 (cosiddetta CITES, dalle iniziali della denominazione in inglese), convenzione ratificata e resa esecutiva con legge 19 dicembre 1975, n. 874 ed attuata con successiva legge n. 150 del 1992. Ciò perché, ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale attribuirebbe al Corpo forestale regionale funzioni relative alla conservazione di specie animali in pericolo di estinzione, previste dai parametri interposti, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, già assegnate dall'ordinamento statale al soppresso Corpo forestale dello Stato e ora attribuite dall'art. 7 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante

«Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», all'Arma dei carabinieri.

La disposizione regionale in esame lederebbe poi contestualmente la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione ai parametri interposti costituiti dalle disposizioni di cui alla ricordata legge n. 150 del 1992 e dello stesso d.lgs. n. 177 del 2016.

Ancora, la disposizione violerebbe le competenze legislative esclusive dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), Cost., sia in via autonoma che in relazione ai parametri interposti costituiti dagli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen., dagli articoli da 133 a 141 TULPS e dall'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS. Ciò in quanto, ad avviso del ricorrente, l'attribuzione al Corpo forestale regionale delle funzioni e dei compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato presuppone il possesso da parte dei componenti del Corpo forestale regionale della qualifica di ufficiale-agente di polizia giudiziaria che non può essere attribuita dal legislatore regionale, essendo riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In proposito sono richiamate le considerazioni già svolte nel censurare la prima parte dell'art. 87 e in precedenza in ordine all'art. 86 della legge regionale impugnata.

Infine, la disposizione impugnata comporterebbe anche la lesione dei limiti posti all'esercizio della competenza legislativa attribuita dallo statuto speciale alla Regione autonoma della Sardegna in materia di «polizia locale urbana e rurale» e di «agricoltura e foreste», sanciti dall'art. 3, primo comma, dello statuto speciale, derivanti dal rispetto degli obblighi internazionali, delle norme fondamentali di riforma economico-sociale e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

2.– La Regione autonoma della Sardegna, costituitasi in giudizio, ha svolto argomentazioni difensive solo in riferimento alle censure formulate nei confronti dell'art. 80, comma 1, lettera *b*), poiché relativamente alle censure promosse nei confronti degli artt. 86, comma 1, e 87, comma 1, si è limitata nell'atto di costituzione ad eccepirne genericamente l'inammissibilità e non fondatezza, senza poi dar seguito al pur preannunciato sviluppo argomentativo.

3.– La prima questione di legittimità costituzionale, promossa nei confronti dell'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, è fondata.

3.1.– Il ricorrente evoca espressamente quale parametro interposto la previsione dettata dal comma 1, lettera *a*), dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, ma individua poi correttamente più in generale il *vulnus* costituzionale nella mancata definizione da parte della disposizione impugnata del periodo di cacciabilità della tortora selvatica nel perimetro fissato dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, in quanto la predetta disposizione statale costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente».

3.2.– Invero, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 detta una serie di prescrizioni in tema di definizione da parte delle regioni del calendario venatorio.

Il comma 1 individua le specie cacciabili e i relativi periodi prevedendo cinque gruppi di specie, per ognuna delle quali viene circoscritto l'arco temporale in cui è possibile il prelievo, indicando i relativi termini di inizio e cessazione. I periodi sono di diversa ampiezza, ma si collocano comunque tra la terza domenica di settembre e il 31 gennaio. La tortora selvatica fa parte del gruppo delle specie cacciabili dalla terza domenica di settembre al 31 dicembre.

Il comma 1-*bis* vieta, tuttavia, per ogni singola specie l'esercizio venatorio «*a*) durante il ritorno al luogo di nidificazione; *b*) durante il periodo della nidificazione e le fasi della riproduzione e della dipendenza degli uccelli».

Particolare rilievo ai fini in esame assumono poi le prescrizioni dettate alle regioni per la definizione del calendario venatorio dal successivo comma 2: le regioni entro e non oltre il 15 giugno «pubblicano il calendario regionale e il regolamento relativo all'intera annata venatoria nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 1-*bis* e 3»; le regioni con il calendario venatorio «possono modificare, per determinate specie, i termini di cui al comma 1 in relazione alle situazioni ambientali delle diverse

realtà territoriali, a condizione della preventiva predisposizione di adeguati piani faunistico-venatori»; in caso di modifica «[i] termini devono essere comunque contenuti tra il 1° settembre e il 31 gennaio successivo nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1».

Infine, il comma 4 concerne l'impugnazione del calendario venatorio davanti al giudice amministrativo.

3.3.– Questa Corte si è ripetutamente espressa sulla disciplina del calendario venatorio e sui rapporti tra competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e competenza legislativa regionale in materia di caccia, pervenendo al consolidato indirizzo di seguito sintetizzato.

La materia della caccia rientra, dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) nella potestà legislativa residuale delle regioni.

Tuttavia, tale potestà deve esercitarsi nel rispetto dei criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 in quanto considerata espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, avente carattere trasversale.

I predetti criteri si impongono pertanto anche alle regioni a statuto speciale.

Ciò perché la disciplina statale dettata dalla predetta legge delimitante il periodo entro il quale è consentita l'attività venatoria è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili (*ex plurimis*, sentenze n. 158 e n. 138 del 2021, n. 40 del 2020, n. 291 e n. 258 del 2019) stabilendo il punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria, con la conseguenza che i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema fissati dalla predetta normativa statale non sono derogabili *in peius* dal legislatore regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 16 del 2019).

Come ricordato dal ricorrente, tale ordine di considerazioni si rinviene anche nella sentenza n. 536 del 2002 (punto 6 del *Considerato in diritto*) che ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2002, che modificava lo stesso art. 49 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1998 differendo la chiusura della caccia al 28 febbraio.

3.4.– La disposizione dettata dall'art. 80, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 si pone in netto contrasto con il descritto quadro normativo e giurisprudenziale, poiché disattende le ricordate prescrizioni dettate alle regioni dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 per l'esercizio della pur prevista facoltà di modificare i termini del periodo venatorio.

Innanzitutto, l'anticipazione è stata disposta per legge e non in sede di calendario venatorio, e dunque non con atto amministrativo, in violazione della «riserva di amministrazione», che, come affermato da questa Corte, «esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenze n. 258 del 2019, n. 193 del 2013 e n. 90 del 2013).

Invero, la possibilità di modificare i termini del periodo venatorio è strettamente correlata alla presenza di oggettive esigenze contingenti che, dunque, possono mutare, mentre la disposizione stabilizza nell'ordinamento regionale l'anticipazione al 1° settembre dell'apertura della caccia alla tortora selvatica, sottraendola alla revisione in sede di predisposizione annuale del calendario venatorio, e quindi anche alla verifica giudiziale.

Infine, non risulta espressamente rispettato nemmeno l'arco temporale massimo dell'esercizio del periodo venatorio tramite la contestuale anticipazione "compensativa" del termine finale di caccia di durata pari a quella del periodo di anticipazione, disposta dal ricordato art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992.

3.5.– Le argomentazioni difensive della resistente non sono idonee a superare le criticità così riscontrate nella disposizione regionale in esame.

La difesa regionale afferma che la disposizione rimanderebbe a quanto previsto dal piano di gestione nazionale adottato per la tortora selvatica, secondo cui l'anticipazione al 1° settembre costituirebbe "prassi" che non contrasta con le esigenze di tutela della specie in esame.

Il riferimento è al punto del piano in cui si afferma che «[a]d oggi la Tortora selvatica viene cacciata in Italia ricorrendo sostanzialmente alla pre-apertura (periodo compreso dal 1° settembre alla terza domenica di settembre, art. 18, comma 2, della Legge 157/92) in quanto la specie non sverna nel nostro Paese e inizia la migrazione post-riproduttiva già nella terza decade di agosto esaurendosi entro la terza decade di settembre».

Tuttavia, la difesa regionale omette di considerare che immediatamente dopo, nello stesso piano (nella cui introduzione la tortora selvatica è qualificata «specie in sfavorevole stato di conservazione») si afferma: «[i]n recepimento di quanto indicato dal Ministero dell'Ambiente con nota n. 14687 del 3 luglio 2018, a partire dalla stagione venatoria 2018-2019 l'ISPRA si è espressa per l'esclusione della preapertura» e che «[i]n seguito alla recente moratoria dell'attività venatoria alla Tortora selvatica indicata dal Ministero della transizione ecologica e trasmessa alle regioni con nota n. 29730 del 22 marzo 2021, nei pareri sui calendari venatori ISPRA ha indicato che debba essere prevista la sospensione del prelievo della specie per la stagione venatoria 2021-2022».

La resistente assume poi che il riferimento nella disposizione impugnata alle previsioni del predetto piano consentirebbe di ritenere rispettato il periodo massimo di cacciabilità della tortora laddove, in ogni caso, il termine finale rimarrebbe collocato nell'ambito della cornice generale prevista dalla norma statale che, comunque, «verrà stabilito – entro i confini temporali suddetti – dal calendario venatorio stagionale».

Senonché la individuazione del termine finale del periodo venatorio è demandata ad atti futuri di contenuto non certo, così come a una mera interpretazione è rimessa l'affermata operatività della disposizione impugnata nell'ambito dell'arco temporale massimo di cacciabilità della tortora, indicato dal comma 1 dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

3.6.– Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 per lesione dei parametri costituzionali dedotti dal ricorrente.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi promosso questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni dettate dall'art. 86, comma 1, e dall'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Si tratta di disposizioni che concernono lo svolgimento da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale regionale (d'ora in avanti: CFVAR) di funzioni e compiti specifici e che si inseriscono in modo indiretto (art. 86), ovvero tramite novella (art. 87), nel corpo normativo dettato dalla legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda).

5.– Preliminarmente, questa Corte rileva che sono strettamente connesse le censure promosse nei confronti dell'art. 86, comma 1, nella parte in cui prevede che appositi nuclei istituiti all'interno del CFVAR svolgano anche funzioni di «investigazione giudiziaria» sul fenomeno degli incendi boschivi e nelle campagne, e quelle formulate nei confronti dell'art. 87, comma 1, nella parte in cui contempla che il predetto CFVAR svolga, tra le altre, attività di «polizia giudiziaria».

Ad avviso del ricorrente, tali previsioni comporterebbero difatti l'attribuzione al personale del CFVAR secondo le rispettive funzioni, della qualifica di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria che è invece riservata in via esclusiva al legislatore statale, come previsto dagli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen.

Pertanto, poiché la valutazione della fondatezza della predetta tesi costituisce il comune *thema decidendum* delle questioni relative all'art. 86, comma 1, e alla prima parte dell'art. 87, comma 1, se ne impone un esame unitario.

5.1.– Innanzitutto assume rilievo fondamentale la considerazione che nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano i rispettivi Corpi forestali regionali e provinciali espletano, negli ambiti territoriali di competenza, le funzioni basilari già svolte sul restante

territorio nazionale dal Corpo forestale dello Stato (d'ora in avanti, anche: CFS), soppresso dal d.lgs. n. 177 del 2016.

La legge 6 febbraio 2004, n. 36 (Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato) dopo aver stabilito al comma 2 dell'art. 1 (Natura giuridica e compiti istituzionali) che «[i]l Corpo forestale dello Stato svolge attività di polizia giudiziaria e vigila sul rispetto della normativa nazionale e internazionale concernente la salvaguardia delle risorse agroambientali, forestali e paesaggistiche e la tutela del patrimonio naturalistico nazionale, nonché la sicurezza agroalimentare, prevenendo e reprimendo i reati connessi», all'art. 2 elencava nel dettaglio le funzioni del CFS, premettendo che erano «[f]atte salve le attribuzioni delle regioni e degli enti locali».

Il successivo art. 4 (Rapporti con le regioni e con gli enti locali), al comma 10, ribadiva che «[r]estano ferme le competenze attribuite in materia di Corpo forestale alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione».

5.2.– Nella Regione autonoma della Sardegna, l'istituzione del CFVAR è stata disposta con la citata legge regionale n. 26 del 1985, interessata, come si è rilevato, dalle impugnate disposizioni dettate dagli artt. 86, comma 1, e 87, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2023.

L'art. 1, secondo comma, della legge reg. Sardegna n. 26 del 1985 stabilisce che «[n]el quadro della programmazione regionale il Corpo provvede, in base alle leggi vigenti, alle seguenti funzioni: tutela tecnica ed economica dei boschi; tutela tecnica ed economica dei beni silvo-pastorali del comune e degli Enti pubblici; tutela dei parchi, riserve, biotopi ed altre aree di particolare interesse naturalistico e paesaggistico individuate con leggi o provvedimenti amministrativi; tutela della flora e della vegetazione; tutela dei pascoli montani; propaganda forestale e ambientale; difesa del suolo dall'erosione; controllo dei semi e delle piantine forestali; quant'altro sia richiesto per la difesa e la tutela delle foreste; ogni altra funzione attribuita con legge o regolamento».

Il terzo comma dello stesso art. 1 dispone poi: «[a]l Corpo sono attribuiti compiti di vigilanza, prevenzione e repressione secondo le leggi vigenti nelle materie indicate al precedente comma e in particolare nelle seguenti materie: caccia; pesca nelle acque interne e marittime; incendi nei boschi e, secondo i programmi regionali annuali di intervento, nelle aree extraurbane; polizia forestale; polizia fluviale e sulle pertinenze idrauliche; beni culturali».

Il successivo quarto comma stabilisce che «[i]l Corpo provvede inoltre alla statistica e all'inventario forestale e può predisporre studi sui problemi di interesse forestale e montano ai fini della difesa del suolo e avanzare proposte di soluzione agli organi competenti».

Quanto alle funzioni svolte dal personale del CFVAR, l'art. 7, primo comma, dispone che esso «esercita le funzioni tecniche e di polizia indicate all'art. 1 e gli altri compiti stabiliti con legge o regolamento, nell'ambito della fascia funzionale di appartenenza, oltre a quelli derivanti dalla qualifica di agente di pubblica sicurezza attribuita a termini del D.P.R. 6 maggio 1972, n. 297».

Tale decreto del Presidente della Repubblica (Norme di attuazione dello statuto speciale della Sardegna in materia di riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza a personale dei servizi forestali) dispone con un articolo unico che «[a]gli impiegati della carriera direttiva del ruolo organico del personale delle foreste ed a quelli del ruolo organico speciale dei sottufficiali e guardie forestali della regione autonoma della Sardegna è riconosciuta, con decreto del rappresentante del Governo nella Regione, la qualifica di agente di pubblica sicurezza. L'anzidetto personale, che abbia conseguito la suindicata qualifica, è autorizzato a portare armi del tipo che verrà stabilito dal rappresentante del Governo, d'intesa con la Giunta regionale».

I successivi artt. 21 e 25 della legge reg. Sardegna n. 26 del 1985 prevedono poi che, conseguentemente, il personale del CFVAR cessa dall'appartenere al corpo medesimo «qualora la competente autorità statale disponga la revoca della qualifica di agente di pubblica sicurezza» (art. 21) ovvero qualora, «entro 2 anni, non abbia avuto attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza da parte della competente autorità statale» (art. 25).

5.3.– Vi è pertanto una sostanziale coincidenza tra le funzioni già svolte a livello nazionale dal CFS e nel territorio sardo dal CFVAR, relative alla vigilanza, alla prevenzione, alla repressione della

commissione di reati nei settori specifici presidiati da tali Corpi e il personale del predetto Corpo regionale assume la qualifica di agente di pubblica sicurezza secondo l'ordinamento statale.

Con specifico riferimento al CFVAR, questa Corte rileva, peraltro, che il giudice di legittimità si è espresso per il riconoscimento al relativo personale della qualifica di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, proprio in considerazione della rilevata omologia tra le attività dei corpi regionali e provinciali delle autonomie speciali e quelle del CFS (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 21 dicembre 2011-26 gennaio del 2012, n. 3220 e sezione prima penale, sentenza 19 giugno-7 agosto 2000, n. 4491).

L'intervenuta soppressione del CFS ad opera del d.lgs. n. 177 del 2016 non modifica la riportata ricostruzione poiché è rimasta inalterata la ripartizione delle competenze fra corpi forestali delle autonomie speciali nei rispettivi ambiti territoriali e quelle dell'Arma dei carabinieri, subentrata, a livello nazionale, al soppresso CFS.

5.4.– Questa Corte rileva poi che la disposizione dell'art. 86, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, concernente le specifiche attività svolte dal CFVAR attraverso l'istituzione di nuclei investigativi sul fenomeno degli incendi boschivi, si ricollega per ciò stesso in via sistemica alla generale previsione dettata dal successivo art. 87 relativa ai complessivi compiti svolti dal CFVAR.

In proposito, la difesa statale omette di evidenziare che la stessa disposizione impugnata dell'art. 87 prevede che l'attività di polizia giudiziaria si svolga «ai sensi della vigente normativa nazionale» e, dunque, nel rispetto delle competenze legislative dello Stato.

Sicché, già tale considerazione induce ad escludere che le censurate previsioni possano ledere le dedotte competenze legislative statali.

D'altro canto, diversamente da quanto prospettato nel ricorso, le due previsioni impuginate non utilizzano il termine «attribuire» ma, significativamente, quello «svolgere», che ha evidente diversa accezione.

Per quanto rilevato, deve escludersi che i frammenti delle disposizioni censurate degli artt. 86 e 87 della legge regionale impugnata abbiano il paventato carattere attributivo al personale del CFVAR delle funzioni di polizia giudiziaria, in violazione della competenza legislativa statale dedotta dal ricorrente. Piuttosto, esse svolgono una funzione ricognitiva dei compiti esercitabili dal medesimo CFVAR in base all'assetto ordinamentale vigente, compreso quello statale.

In tale contesto, le complessive disposizioni dettate dall'art. 86 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 in tema di «[i]nvestigazione sulle cause di incendio nei boschi e nelle campagne», operano in funzione dichiaratamente organizzativa, al fine di migliorare l'azione del CFVAR di contrasto al grave fenomeno storico degli incendi in Sardegna.

Invero, si è visto che le attività di vigilanza, di prevenzione e di repressione in materia di incendi boschivi assumono rilievo assolutamente primario nell'ambito delle funzioni attribuite al CFVAR, come attestano non solo la ricordata normativa regionale, ma, altresì, le disposizioni statali in materia di prevenzione e contrasto agli incendi boschivi che coinvolgono le regioni a statuto speciale proprio in funzione delle specifiche competenze statutarie in materia. In tal senso, occorre menzionare l'art. 1, comma 3, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi), secondo cui le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità contemplate dalla stessa legge secondo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, così come le complessive disposizioni del decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120 (Disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2021, n. 155 che prevedono un forte coinvolgimento delle autonomie regionali in relazione alle loro competenze in materia.

5.5.– Conclusivamente, vanno dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 86, comma 1, e dell'art. 87, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone che «[i]l Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolge, nell'ambito del territorio regionale, attività di polizia giudiziaria».

6.– È invece fondata nei termini di seguito indicati la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, terzo periodo, della stessa legge regionale, nella parte in cui dispone che il

CFVAR «[s]volge inoltre, nell'ambito del territorio della Regione le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato».

6.1.– I lavori preparatori non forniscono elementi per individuare la *ratio* della disposizione, emanata a distanza di ben sette anni dalla soppressione del CFS operata dal menzionato d.lgs. n. 177 del 2016, né eventuali apporti in tal senso sono forniti dalla difesa regionale, rimasta sul punto silente.

Nella sua concisa assertività, la disposizione nemmeno menziona il predetto intervento del legislatore statale e, dunque, non tiene in alcun conto del fatto che esso ripartisce le funzioni già espletate in campo nazionale dal soppresso CFS tra diverse amministrazioni statali.

Ed invero l'art. 7 del citato d.lgs. n. 177 del 2016 dispone l'assorbimento del CFS nell'Arma dei carabinieri e l'attribuzione delle relative funzioni, ad eccezione delle competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e loro spegnimento con mezzi aerei attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi dell'art. 9, nonché delle specifiche funzioni attribuite alla Polizia di Stato e al Corpo della Guardia di finanza ai sensi dell'art. 10.

Inoltre, il legislatore regionale ha ommesso di considerare che, tra i compiti già attribuiti al CFS, ve ne sono taluni, come correttamente rilevato dal ricorrente, che costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di tutela dell'ambiente e di attuazione di impegni internazionali, quali quelli già previsti dall'art. 2, comma 1, lettera c), della citata legge n. 36 del 2004 e ora attribuiti all'Arma dei carabinieri dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 177 del 2016.

Di particolare rilievo è il compito previsto dalla lettera m) del predetto art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 177 del 2016, concernente il «contrasto al commercio illegale nonché controllo del commercio internazionale e della detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, tutelati ai sensi della Convenzione CITES, resa esecutiva con legge 19 dicembre 1975, n. 874, e della relativa normativa nazionale, comunitaria e internazionale ad eccezione di quanto previsto agli articoli 10, comma 1, lettera b) e 11».

Difatti il “servizio CITES”, già incardinato presso il CFS e ora esercitato dall'Arma dei carabinieri, è uno specifico organo posto a tutela delle specie di fauna e flora protette dalla omonima convenzione.

A seguito del d.lgs. n. 177 del 2016, l'Arma dei carabinieri ha istituito il Comando per la tutela della biodiversità e dei parchi che coordina i neoistituiti raggruppamenti Biodiversità, Parchi e CITES, che opera in collegamento sul territorio (allo stato) a numerosi nuclei operativi e distaccamenti.

Inoltre, il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari, istituito dall'Arma dei carabinieri per esercitare i compiti del soppresso CFS, ha ampliato la propria presenza nelle stesse regioni a statuto speciale con l'istituzione di Centri anticrimine in materia ambientale, di cui uno con sede a Cagliari, che operano assieme ai rispettivi Corpi forestali regionali.

Né potrebbe valorizzarsi la già evidenziata peculiarità dell'assetto delle competenze che deriva dalla pregressa assenza in Sardegna, in quanto Regione a statuto speciale, del CFS e del ruolo assegnato al CFVAR in riferimento alle attività dello stesso servizio CITES. Ciò in riferimento alla previsione della ricordata legge n. 150 del 1992, secondo cui accanto al CFS operano i Corpi forestali delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, abilitati dalle competenti amministrazioni statali ad effettuare controlli e certificazioni in conformità alla citata convenzione.

Invero, la disposizione regionale impugnata implicherebbe una attribuzione diretta di tali competenze al CFVAR, attraverso una sorta di reviviscenza della normativa concernente le funzioni del disciolto CFS per devolverle integralmente, a livello regionale, al medesimo CFVAR.

Ciò in palese contrasto con le ricordate previsioni del d.lgs. n. 177 del 2016 e, in particolare, con l'art. 18 che ha disposto, in via generale, il subentro dell'Arma dei carabinieri al CFS.

6.2.– La disposizione in esame, prevista dall'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, risulta, pertanto, lesiva dei parametri costituzionali evocati dal ricorrente e ne va, conseguentemente, dichiarata la illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone: «[s]volge inoltre, nell'ambito del territorio della Regione, le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato.»;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 86, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) ed l), della Costituzione, nonché all'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone che «[i]l Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolge, nell'ambito del territorio regionale, attività di polizia giudiziaria», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a), h), l), ed s), Cost., nonché all'art. 3, primo comma, dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza:18 giugno 2024, n. 125

Materia: governo del territorio - edilizia e urbanistica

Parametri invocati: art. 3 Costituzione. e artt. 4 e 8 dello Statuto reg. Trentino-Alto Adige

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige

Oggetto:

- art. 135, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio)

Esito:

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio)

Estensore nota: Maria Palchetti

Sintesi:

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost. e agli artt. 4 e 8 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge prov. Trento n. 1 del 2008, là dove prevede che la concessione in sanatoria possa essere rilasciata «quando è regolarmente richiesta e conforme, al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate, anche se l'opera per la quale è richiesta è già stata realizzata abusivamente».

Secondo il giudice rimettente la disposizione censurata, consentendo il rilascio della concessione in sanatoria anche in assenza della conformità alle norme urbanistiche vigenti al momento di realizzazione dell'intervento edilizio (cosiddetta “doppia conformità”), violerebbe l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della lesione del principio di uguaglianza e del principio di ragionevolezza, e gli artt. 4 e 8 statuto reg. Trentino-Alto Adige, nella parte in cui subordinano l'esercizio della potestà legislativa delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di «urbanistica e piani regolatori» al rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», tra cui rientrerebbe il requisito della cosiddetta “doppia conformità” prescritto dall'art. 36 t.u. edilizia.

Nel merito la Corte Costituzionale ha ritenuto fondate le questioni per violazione degli artt. 4 e 8 statuto reg. Trentino-Alto Adige.

La Corte ha infatti da tempo ritenuto necessario, ai fini della “regolarizzazione” delle opere realizzate in assenza o in difformità del titolo edilizio, «l'assoluto rispetto delle relative prescrizioni “durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza” (da ultimo, sentenze n. 24 del 2022, n. 77 del 2021, n. 68 del 2018 e n. 232 del 2017), con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio» (così, da ultimo, sentenza n. 93 del 2023).

La Corte ha dunque chiarito che il principio della cosiddetta “doppia conformità”, «nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale», vincola anche la potestà legislativa di regioni ad autonomia speciale a cui sia riconosciuta, a livello statutario, una

competenza primaria in materia urbanistica (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2017).

La Corte ha sottolineato quindi che la Provincia autonoma di Trento è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, numero 5, statuto reg. Trentino-Alto Adige), la quale deve essere esercitata – ai sensi dell’art. 4 del medesimo statuto – in armonia con «i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica» e nel rispetto «delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (si veda la sentenza n. 231 del 1993).

In particolare l’art. 135 della legge prov. Trento n. 1 del 2008 ha introdotto – oltre a una disposizione

sull’accertamento di conformità coerente con l’art. 36 t.u. edilizia (art. 135, comma 1) – anche una disciplina che, diversamente da quanto previsto a livello statale, consente di rilasciare concessioni edilizie in sanatoria per opere conformi «al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate» (art. 135, comma 7).

La Corte ha sottolineato che una simile disciplina, venendo a derogare al requisito della cosiddetta “doppia conformità”, si pone in evidente contrasto con una norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, quale è quella contenuta nell’art. 36 t.u. edilizia, che, al comma 1, consente il rilascio della concessione in sanatoria «se l’intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda».

Rileva la Corte che tale disposizione mira ad assicurare sull’intero territorio nazionale l’uniformità dei requisiti e delle condizioni in base alle quali possono essere ricondotti a legittimità gli abusi edilizi: ciò, a tutela dell’effettività della disciplina urbanistica ed edilizia e, quindi, indipendentemente dalla concreta estensione del fenomeno dell’abusivismo nei singoli contesti territoriali.

Alla luce della sopravvenuta vigenza dell’art. 1 del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica) la Corte ha ribadito che spetta comunque allo Stato – sia in sede di definizione dei principi fondamentali della materia «governo del territorio», sia in sede di adozione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale – il compito di stabilire, a tutela dell’effettività della disciplina urbanistica ed edilizia su tutto il territorio nazionale, i casi in cui il requisito della cosiddetta “doppia conformità” debba trovare necessaria applicazione ai fini del rilascio della concessione in sanatoria, nonché i casi in cui possano ammettersi limitazioni alla sua concreta operatività.

Ne consegue che a tale disciplina statale dovranno conformarsi tanto le regioni a statuto ordinario,

quanto le regioni a statuto speciale nell’esercizio delle rispettive competenze legislative: il che non avviene in relazione alla disposizione provinciale censurata, la quale deroga in via generalizzata al requisito della cosiddetta “doppia conformità”.

La Corte ha dichiarato quindi l’illegittimità costituzionale dell’art. 135, comma 7, della legge prov. Trento n. 1 del 2008 per contrasto con gli artt. 4 e 8 statuto reg. Trentino-Alto Adige.

SENTENZA N. 125
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, nel procedimento vertente tra F. F. e R. N. e il Comune di Stenico e altri, con ordinanza del 22 novembre 2023, iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento della Provincia autonoma di Trento;
udito nella camera di consiglio del 18 giugno 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
deliberato nella camera di consiglio del 18 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r. o. n. 13 del 2024), il TRGA di Trento ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost. e agli artt. 4 e 8 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge prov. Trento n. 1 del 2008, là dove prevede che la concessione in sanatoria possa essere rilasciata «quando è regolarmente richiesta e conforme, al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate, anche se l'opera per la quale è richiesta è già stata realizzata abusivamente».

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata, consentendo il rilascio della concessione in sanatoria anche in assenza della conformità alle norme urbanistiche vigenti al momento di realizzazione dell'intervento edilizio (cosiddetta “doppia conformità”), violerebbe l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della lesione del principio di uguaglianza e del principio di ragionevolezza, e gli artt. 4 e 8 statuto reg. Trentino-Alto Adige, nella parte in cui subordinano l'esercizio della potestà legislativa delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di «urbanistica e piani regolatori» al rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», tra cui rientrerebbe il requisito della cosiddetta “doppia conformità” prescritto dall'art. 36 t.u. edilizia.

2.– La difesa provinciale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza.

Le eccezioni non sono fondate.

2.1.– Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «la valutazione del giudice *a quo* sulla rilevanza supera il vaglio di ammissibilità allorché “il rimettente illustri in modo non implausibile ‘le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale’ (*ex plurimis*, sentenza n. 105 del 2018)” (sentenza n. 85 del 2020)» (sentenza n. 151 del 2023).

Nel caso in esame, la motivazione del giudice rimettente sulla rilevanza della questione supera ampiamente un simile controllo di non implausibilità.

Come emerge dall'ordinanza di rimessione, infatti, i ricorrenti hanno contestato – nel terzo e ultimo motivo di ricorso – la violazione, da parte del provvedimento impugnato, della disposizione provinciale censurata, lamentando il contrasto tra la concessione in sanatoria e alcune previsioni della disciplina urbanistica comunale. Pertanto, la disposizione in esame, oltre ad aver costituito il presupposto per il rilascio della concessione in sanatoria, è stata oggetto anche di una specifica censura da parte dei ricorrenti, i quali ne hanno contestato l'applicazione da parte dell'amministrazione: il che appare sufficiente a dimostrare la sicura rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini della definizione del giudizio *a quo*.

2.2.– Quanto all'asserito difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, va evidenziato che – contrariamente a quanto sostenuto dalla Provincia interveniente – l'ordinanza di rimessione ha fatto adeguato riferimento ai principali orientamenti della giurisprudenza costituzionale relativi al requisito della cosiddetta “doppia conformità”, richiamando anche quelle pronunce che si sono occupate di legislazioni in sanatoria adottate da regioni a statuto speciale (sentenza n. 232 del 2017).

3.– Nel merito, le questioni sono fondate per violazione degli artt. 4 e 8 statuto reg. Trentino-Alto Adige.

3.1.– Questa Corte ha da tempo ritenuto necessario, ai fini della “regolarizzazione” delle opere realizzate in assenza o in difformità del titolo edilizio, «l'assoluto rispetto delle relative prescrizioni “durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza” (da ultimo, sentenze n. 24 del 2022, n. 77 del 2021, n. 68 del 2018 e n. 232 del 2017), con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio» (così, da ultimo, sentenza n. 93 del 2023).

In questa prospettiva, si è chiarito che il principio della cosiddetta “doppia conformità”, «nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale», vincola anche la potestà legislativa di regioni ad autonomia speciale a cui sia riconosciuta, a livello statutario, una competenza primaria in materia urbanistica (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2017).

3.2. La Provincia autonoma di Trento è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, numero 5, statuto reg. Trentino-Alto Adige), la quale deve essere esercitata – ai sensi dell'art. 4 del medesimo statuto – in armonia con «i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e nel rispetto «delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (si veda la sentenza n. 231 del 1993).

3.3.– L'art. 135 della legge prov. Trento n. 1 del 2008 ha introdotto – oltre a una disposizione sull'accertamento di conformità coerente con l'art. 36 t.u. edilizia (art. 135, comma 1) – anche una disciplina che, diversamente da quanto previsto a livello statale, consente di rilasciare concessioni edilizie in sanatoria per opere conformi «al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate» (art. 135, comma 7). In sostanza, nel territorio provinciale è stata ammessa – in via generalizzata – la possibilità di regolarizzare, sul piano amministrativo, opere che, al momento della loro realizzazione, si ponevano in contrasto con gli strumenti urbanistici a quel tempo vigenti, dietro pagamento di una sanzione pecuniaria maggiorata del 20 per cento.

Una simile disciplina, venendo a derogare al requisito della cosiddetta “doppia conformità”, si pone in evidente contrasto con una norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, quale è quella contenuta nell'art. 36 t.u. edilizia, che, al comma 1, consente il rilascio della concessione in sanatoria «se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda».

Tale disposizione mira ad assicurare sull'intero territorio nazionale l'uniformità dei requisiti e delle condizioni in base alle quali possono essere ricondotti a legittimità gli abusi edilizi: ciò, a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia e, quindi, indipendentemente dalla concreta estensione del fenomeno dell'abusivismo nei singoli contesti territoriali. Pertanto, non può assumere alcun rilievo, ai fini della concreta applicazione del requisito della cosiddetta "doppia conformità", il fatto che, nel territorio provinciale, l'abusivismo edilizio sarebbe di dimensioni «contenute», soprattutto se comparato con altre realtà regionali.

3.4.– Né infine incide sulla questione in esame la sopravvenuta vigenza dell'art. 1 del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), la cui conversione, peraltro, è ancora pendente. Anche a non voler considerare, infatti, che tale intervento non ha inteso superare il requisito della cosiddetta "doppia conformità", ma ne ha circoscritto l'ambito di applicazione agli abusi edilizi di maggiore gravità, è assorbente il rilievo che il giudice rimettente deduce la violazione di una norma fondamentale della materia che condiziona la disposizione della legge provinciale in esame, rispetto alla quale il d.l. menzionato è sopravvenuto, sicché esso non si applica alla fattispecie sottoposta all'attenzione del rimettente, che quindi non ne deve fare applicazione.

Va ribadito, in ogni caso, che spetta allo Stato – sia in sede di definizione dei principi fondamentali della materia «governo del territorio», sia in sede di adozione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale – il compito di stabilire, a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia su tutto il territorio nazionale, i casi in cui il requisito della cosiddetta "doppia conformità" debba trovare necessaria applicazione ai fini del rilascio della concessione in sanatoria, nonché i casi in cui possano ammettersi limitazioni alla sua concreta operatività.

Ne consegue che a tale disciplina statale dovranno conformarsi tanto le regioni a statuto ordinario, quanto le regioni a statuto speciale nell'esercizio delle rispettive competenze legislative: il che non avviene in relazione alla disposizione provinciale censurata, la quale deroga in via generalizzata al requisito della cosiddetta "doppia conformità".

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge prov. Trento n. 1 del 2008 per contrasto con gli artt. 4 e 8 statuto reg. Trentino-Alto Adige.

4.– Sono assorbite le questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 18 Giugno 2024, n. 130

Materie: turismo e tutela dell'ambiente

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 97 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Campania

Oggetto: art. 1-bis, commi 1, 2, lettera a), 3 e 4, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155.

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 1, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, commi 2, lettera a), e 4, lettera b), in riferimento all'art. 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;
- 3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 3, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

La Regione Campania ha impugnato l'art. 1-bis, commi 1, 2, lettera a), 3 e 4, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155.

La disposizione impugnata stabilisce quanto segue:

al comma 1 «[a] fine di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, nello stato di previsione del Ministero del turismo è istituito un fondo, con una dotazione di 32.870.000 euro per l'anno 2023, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta, attraverso apposito bando da pubblicare da parte del Ministero del turismo. [...]»;

al comma 2 «[a]gli oneri derivanti dal comma 1, pari a 32.870.000 euro per l'anno 2023, si provvede: a) quanto a euro 29.870.000, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'articolo 1, comma 368, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 [...]»;

al comma 3 «[a] fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, il Fondo istituito dall'articolo 1, comma 611, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è ulteriormente incrementato, per l'anno 2023, di euro 17 milioni»;

al comma 4 «[a]gli oneri derivanti dal comma 3, pari a euro 17 milioni per l'anno 2023, si provvede [...] b) quanto a euro 8.918.631, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico

nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'articolo 1, comma 366, della legge 30 dicembre 2021, n. 234».

La Corte riassume le questioni promosse dalla ricorrente, in relazione alle suddette disposizioni, nelle seguenti tre:

a) l'art. 1-bis, comma 1, violerebbe gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, nella parte in cui esclude ogni forma di coinvolgimento degli enti territoriali nella determinazione dei criteri e delle modalità di accesso al fondo istituito dalla stessa norma, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni nel settore turistico;

b) l'art. 1-bis, commi 2, lettera a), e 4, lettera b), violerebbe l'art. 119 Cost. e il principio di leale collaborazione, in quanto, stabilendo che i fondi di cui al comma 1 e al comma 3 siano alimentati, per la maggior parte, mediante riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo, determinerebbe una «sottrazione di risorse già assegnate alle Regioni o comunque alle stesse destinate sulla base del previo – doveroso – accordo con le Regioni medesime»;

c) l'art. 1-bis, comma 3, violerebbe gli artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto invaderebbe la competenza legislativa regionale residuale in materia di turismo, «favorendo, al di fuori di ogni schema di preventivo dialogo tramite apposita intesa, l'atipica figura del “turismo intermodale”», per la cui realizzazione gli enti territoriali non avrebbero mai potuto predisporre alcuna azione strutturale, con conseguente irragionevole ed unilaterale allocazione di risorse economiche, da parte dello Stato, nonché violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, con ridondanza nella sfera di attribuzioni delle Regioni.

A giudizio della Corte la prima questione è fondata.

In più sentenze, anche recenti (sentenze n. 95 del 2024, n. 223 del 2023, n. 179, n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022), la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme statali che istituivano fondi settoriali a destinazione vincolata in materie regionali, residuali o concorrenti, indipendentemente dal fatto che dovessero essere ripartiti tra le regioni o tra gli enti locali o anche erogati direttamente ai privati. Il divieto di fondi settoriali in materie regionali tollera, però, alcune eccezioni. La prima risulta direttamente dall'art. 119, quinto comma, Cost. (ai sensi del quale, «[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»). La seconda riguarda il caso in cui la norma statale stanzi risorse per un settore che tocca contemporaneamente una o più materie regionali e una o più materie statali: in questi casi, la concorrenza di competenze legittima la previsione statale del fondo, a condizione che le regioni siano coinvolte nella sua gestione (ad esempio, sentenze n. 114 del 2022 e n. 56 del 2019). La terza eccezione si ha nel caso di chiamata in sussidiarietà, cioè qualora sussistano esigenze di esercizio unitario a fondamento della gestione accentrata del fondo: anche in tale ipotesi, la Corte richiede il rispetto del principio di leale collaborazione, cioè il coinvolgimento degli enti territoriali (regioni e/o enti locali, a seconda dei casi) negli atti statali di gestione del fondo (da ultimo, sentenze n. 70 del 2023, n. 179 e n. 123 del 2022).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, secondo la Corte l'elemento decisivo per la soluzione della prima questione risulta essere l'individuazione della materia cui ricondurre il fondo istituito dalla disposizione impugnata (da ultimo, sentenza n. 95 del 2024: «[a]l fine di valutare se sussista la lesione del principio di leale collaborazione nell'istituzione di un fondo statale destinato a finanziare uno specifico settore, occorre, per costante giurisprudenza costituzionale, verificare anzitutto a quale ambito materiale afferisce il fondo, la cui natura va esaminata con riguardo “all'oggetto, alla ratio e alla finalità” della norma che lo prevede»).

Dal punto di vista oggettivo, l'art. 1-bis, comma 1, (che istituisce un fondo «destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta»), attiene innegabilmente alla materia del turismo, di competenza residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117,

quarto comma, Cost. (ex multis, sentenze n. 123 e n. 85 del 2022, n. 84 del 2019). Dal punto di vista teleologico, la disposizione impugnata si propone una finalità turistico-ambientale («Al fine di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche [...]»).

Tanto premesso, a giudizio della Corte, considerando sia il contenuto che la finalità del fondo istituito, la materia del turismo non può essere considerata recessiva, come del resto risulta dai lavori preparatori della disposizione impugnata, nel corso dei quali più volte è stata sottolineata l'incidenza dell'impugnato art. 1-bis sulla materia del turismo.

Pertanto, ritenendo che, nel caso di specie, ricorra un caso di inestricabile intreccio di competenze (turismo e tutela dell'ambiente), la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 1, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata (in relazione a fondi statali nella materia del turismo: sentenze n. 123 del 2022 e n. 94 del 2008), quale sede più idonea per contemperare gli interessi statali con quelli delle autonomie territoriali, dato che la disposizione impugnata destina le risorse ai comuni (sentenza n. 56 del 2019).

La Corte dichiara la seconda questione inammissibile.

La Regione Campania censura l'art. 1-bis, commi 2, lettera a), e 4, lettera b), cioè le norme che regolano le modalità di copertura degli oneri derivanti dai commi 1 e 3, ritenendo che la riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo (FUNT) di parte corrente e di conto capitale si traduca in una «sottrazione di risorse già assegnate alle Regioni o comunque alle stesse destinate sulla base del previo – doveroso – accordo con le Regioni medesime», con conseguente violazione dell'art. 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

La Corte «ha in più occasioni ricordato che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che sono pertanto ammesse anche riduzioni delle risorse disponibili, “purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi” (sentenza n. 83 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 155 del 2020). Ha inoltre [...] precisato che “grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato” (ex plurimis, sentenza n. 76 del 2020), onere peraltro soggetto a gradazioni, a seconda che debba essere valutato ai fini dell'ammissibilità del ricorso o della sua fondatezza» (sentenza n. 220 del 2021). In proposito, «secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, sotto il profilo dell'onere di allegazione ai fini dell'ammissibilità, è sufficiente una motivazione che chiarisca “l'incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni” (sentenza n. 137 del 2018)» (ancora sentenza n. 220 del 2021; nello stesso senso si vedano anche le sentenze n. 95 del 2024, n. 29 del 2023, n. 155 del 2020 e n. 83 del 2019).

Secondo la Corte l'esposizione della ricorrente non soddisfa tali criteri, in quanto si limita a riferire che ad essa sono stati assegnati 2.510.000 euro, in base all'Accordo del 21 giugno 2023, concluso in sede di Conferenza Stato-regioni, relativo al riparto del FUNT di parte corrente, ma non precisa l'entità del taglio subito per effetto del censurato art. 1-bis, comma 4, lettera b). Con riferimento all'art. 1-bis, comma 2, lettera a), la ricorrente non solo non specifica l'entità della riduzione, ma non indica neppure la somma assegnata in virtù del riparto del FUNT di conto capitale, benché il ricorso sia successivo rispetto al relativo Accordo di riparto del 20 dicembre 2023, concluso in sede di Conferenza Stato-regioni. Inoltre, la Regione Campania non dà conto delle successive disposizioni legislative che hanno inciso sulla dotazione iniziale del FUNT, modificandola in relazione all'anno 2023.

Tali carenze rendono insufficiente la motivazione dell'asserita lesione dell'autonomia finanziaria della ricorrente, con conseguente inammissibilità della seconda questione.

La Corte, infine, dichiara non fondata la terza questione.

La Regione impugna l'art. 1-bis, comma 3 e svolge un'argomentazione unitaria riferita a diversi parametri, all'interno della quale la Corte individua le seguenti due censure:

a) la prima attiene alla scelta unilaterale di favorire il turismo intermodale, allocando ulteriori risorse sul fondo per il turismo sostenibile: dunque, la ricorrente lamenta la violazione del principio di leale collaborazione con riferimento al procedimento legislativo che ha condotto all'approvazione dell'art. 1-bis, comma 3;

b) la seconda riguarda una asserita "oscurità" del turismo intermodale e la sua "impraticabilità", con conseguente violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione e ridondanza sulle attribuzioni regionali.

Secondo la Corte nessuna delle due censure è fondata:

la prima in quanto «questa Corte, invero, non ha mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo» (così la sentenza n. 237 del 2017; nello stesso senso, da ultimo, sentenze n. 63 del 2024 e n. 6 del 2023);

la seconda perché la nozione di turismo intermodale riceve una prima caratterizzazione nella stessa norma impugnata («Al fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche [...]»), che ribadisce quanto stabilito dalla norma istitutiva del Fondo per il turismo sostenibile, cioè dall'art. 1, comma 611, della legge n. 197 del 2022, secondo il quale «[l]e risorse del Fondo di cui al primo periodo sono destinate alle seguenti finalità: [...] b) favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di riduzione delle emissioni per il turismo». Inoltre, quella nozione è ulteriormente precisata dal d.m. attuativo 22 marzo 2023, n. 5651, il cui art. 4 definisce gli «interventi ammissibili», fra i quali «promuovere sistemi di veicolazione e scambio intermodale basato sull'uso di mezzi di trasporto pubblico e di biciclette, mediante la realizzazione di ciclopoggi o di centri per il deposito custodito di e-bike, anche in prossimità delle stazioni dei treni e dei bus, al fine di potenziare la mobilità in bicicletta e la realizzazione di una rete di percorribilità ciclistica».

La Corte conclude affermando che alla norma impugnata non possa imputarsi la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione per il fatto di aver assegnato ulteriori risorse per la promozione del turismo intermodale: l'art. 1-bis, comma 3, mira chiaramente a incentivare il turismo che si realizza con una combinazione di mezzi più ecologici rispetto agli autoveicoli, cioè con bus, treni e biciclette (anche elettriche).

SENTENZA N. 130
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, commi 1, 2, lettera *a*), 3 e 4, lettera *b*), del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 10 gennaio 2024, depositato in cancelleria l'11 gennaio 2024, iscritto al numero 1 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 18 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– La Regione Campania impugna l'art. 1-*bis*, commi 1, 2, lettera *a*), 3 e 4, lettera *b*), del d.l. n. 121 del 2023, come convertito.

La disposizione impugnata, aggiunta in sede di conversione, stabilisce al comma 1 quanto segue: «[a] fine di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, nello stato di previsione del Ministero del turismo è istituito un fondo, con una dotazione di 32.870.000 euro per l'anno 2023, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta, attraverso apposito bando da pubblicare da parte del Ministero del turismo. [...]».

In base al comma 2, «[a]gli oneri derivanti dal comma 1, pari a 32.870.000 euro per l'anno 2023, si provvede: a) quanto a euro 29.870.000, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'articolo 1, comma 368, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 [...]».

Il comma 3 dispone poi che, «[a] fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, il Fondo istituito dall'articolo 1, comma 611, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è ulteriormente incrementato, per l'anno 2023, di euro 17 milioni».

Infine, in base al comma 4, «[a]gli oneri derivanti dal comma 3, pari a euro 17 milioni per l'anno 2023, si provvede [...] b) quanto a euro 8.918.631, mediante corrispondente riduzione del Fondo

unico nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'articolo 1, comma 366, della legge 30 dicembre 2021, n. 234».

In relazione a tali disposizioni del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, la ricorrente promuove tre distinte questioni: a) l'art. 1-*bis*, comma 1, violerebbe gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, nella parte in cui esclude ogni forma di coinvolgimento degli enti territoriali nella determinazione dei criteri e delle modalità di accesso al fondo istituito dalla stessa norma, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni nel settore turistico; b) l'art. 1-*bis*, commi 2, lettera a), e 4, lettera b), violerebbe l'art. 119 Cost. e il principio di leale collaborazione, in quanto, stabilendo che i fondi di cui al comma 1 e al comma 3 siano alimentati, per la maggior parte, mediante riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo, determinerebbe una «sottrazione di risorse già assegnate alle Regioni o comunque alle stesse destinate sulla base del previo – doveroso – accordo con le Regioni medesime»; c) l'art. 1-*bis*, comma 3, violerebbe gli artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto invaderebbe la competenza legislativa regionale residuale in materia di turismo, «favorendo, al di fuori di ogni schema di preventivo dialogo tramite apposita intesa, l'atipica figura del “turismo intermodale”», per la cui realizzazione gli enti territoriali non avrebbero mai potuto predisporre alcuna azione strutturale, con conseguente irragionevole ed unilaterale allocazione di risorse economiche, da parte dello Stato, nonché violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, con ridondanza nella sfera di attribuzioni delle Regioni.

2.– La prima questione è fondata.

Sin dalla sentenza n. 370 del 2003, questa Corte ha sancito l'illegittimità costituzionale di norme statali che istituivano fondi settoriali a destinazione vincolata in materie regionali, residuali o concorrenti, indipendentemente dal fatto che dovessero essere ripartiti tra le regioni o tra gli enti locali o anche erogati direttamente ai privati (di recente, sentenze n. 95 del 2024, n. 223 del 2023, n. 179, n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022).

Il divieto di fondi settoriali in materie regionali tollera, però, alcune eccezioni. La prima risulta direttamente dall'art. 119, quinto comma, Cost. (ai sensi del quale, «[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»). La seconda riguarda il caso in cui la norma statale stanzi risorse per un settore che tocca contemporaneamente una o più materie regionali e una o più materie statali: in questi casi, la concorrenza di competenze legittima la previsione statale del fondo, a condizione che le regioni siano coinvolte nella sua gestione (ad esempio, sentenze n. 114 del 2022 e n. 56 del 2019). La terza eccezione si ha nel caso di chiamata in sussidiarietà, cioè qualora sussistano esigenze di esercizio unitario a fondamento della gestione accentrata del fondo: anche in tale ipotesi, questa Corte richiede il rispetto del principio di leale collaborazione, cioè il coinvolgimento degli enti territoriali (regioni e/o enti locali, a seconda dei casi) negli atti statali di gestione del fondo (da ultimo, sentenze n. 70 del 2023, n. 179 e n. 123 del 2022).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale appena illustrata, l'elemento decisivo per la soluzione della prima questione risulta essere l'individuazione della materia cui ricondurre il fondo istituito dalla disposizione impugnata (da ultimo, sentenza n. 95 del 2024: «[a]l fine di valutare se sussista la lesione del principio di leale collaborazione nell'istituzione di un fondo statale destinato a finanziare uno specifico settore, occorre, per costante giurisprudenza costituzionale, verificare anzitutto a quale ambito materiale afferisce il fondo, la cui natura va esaminata con riguardo “all'oggetto, alla ratio e alla finalità” della norma che lo prevede»).

Dal punto di vista oggettivo, l'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito (che istituisce un fondo «destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta»), attiene innegabilmente alla materia del turismo, di

competenza residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 123 e n. 85 del 2022, n. 84 del 2019).

Dal punto di vista teleologico, la disposizione impugnata si propone una finalità turistico-ambientale («Al fine di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche [...]»), restando peraltro oscuro in che misura la creazione di aree attrezzate per i camper possa «incentivare il turismo di prossimità [...], che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti».

A parte tale osservazione, considerando sia il contenuto che la finalità del fondo istituito, la materia del turismo non può essere considerata recessiva, come del resto risulta dai lavori preparatori della disposizione impugnata, nel corso dei quali più volte è stata sottolineata l'incidenza dell'impugnato art. 1-*bis* sulla materia del turismo. Dunque, si deve ritenere che, nel caso di specie, ricorra un caso di inestricabile intreccio di competenze (turismo e tutela dell'ambiente).

Pertanto, sulla base della giurisprudenza costituzionale richiamata, occorre dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata (in relazione a fondi statali nella materia del turismo: sentenze n. 123 del 2022 e n. 94 del 2008), quale sede più idonea per contemperare gli interessi statali con quelli delle autonomie territoriali, dato che la disposizione impugnata destina le risorse ai comuni (sentenza n. 56 del 2019).

3.– La seconda questione è inammissibile.

La Regione Campania censura l'art. 1-*bis*, commi 2, lettera *a*), e 4, lettera *b*), del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, cioè le norme che regolano le modalità di copertura degli oneri derivanti dai commi 1 e 3. La ricorrente ritiene che la riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo (FUNT) di parte corrente e di conto capitale si traduca in una «sottrazione di risorse già assegnate alle Regioni o comunque alle stesse destinate sulla base del previo – doveroso – accordo con le Regioni medesime», con conseguente violazione dell'art. 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Questa Corte «ha in più occasioni ricordato che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che sono pertanto ammesse anche riduzioni delle risorse disponibili, “purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi” (sentenza n. 83 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 155 del 2020). Ha inoltre [...] precisato che “grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato” (*ex plurimis*, sentenza n. 76 del 2020), onere peraltro soggetto a gradazioni, a seconda che debba essere valutato ai fini dell'ammissibilità del ricorso o della sua fondatezza» (sentenza n. 220 del 2021). In proposito, «secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, sotto il profilo dell'onere di allegazione ai fini dell'ammissibilità, è sufficiente una motivazione che chiarisca “l'incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni” (sentenza n. 137 del 2018)» (ancora sentenza n. 220 del 2021; nello stesso senso si vedano anche le sentenze n. 95 del 2024, n. 29 del 2023, n. 155 del 2020 e n. 83 del 2019).

L'esposizione della ricorrente non soddisfa tali criteri. La Regione Campania si limita a riferire che ad essa sono stati assegnati 2.510.000 euro, in base all'Accordo del 21 giugno 2023, concluso in sede di Conferenza Stato-regioni, relativo al riparto del FUNT di parte corrente, ma non precisa l'entità del taglio subito per effetto del censurato art. 1-*bis*, comma 4, lettera *b*). Con riferimento all'art. 1-*bis*, comma 2, lettera *a*), la ricorrente non solo non specifica l'entità della riduzione, ma non indica neppure la somma assegnata in virtù del riparto del FUNT di conto capitale, benché il ricorso sia successivo rispetto al relativo Accordo di riparto del 20 dicembre 2023, concluso in sede di Conferenza Stato-regioni. Inoltre, la Regione Campania non dà conto delle successive disposizioni legislative che hanno inciso sulla dotazione iniziale del FUNT, modificandola in relazione all'anno 2023: art. 4 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico),

convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25; art. 36 del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142; art. 39-*bis* del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85; art. 17 del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61 (Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 nonché disposizioni urgenti per la ricostruzione nei territori colpiti dai medesimi eventi), convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2023, n. 100; art. 4 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136.

Tali carenze rendono insufficiente la motivazione dell'asserita lesione dell'autonomia finanziaria della ricorrente, con conseguente inammissibilità della seconda questione.

4.– La terza questione non è fondata.

La Regione impugna l'art. 1-*bis*, comma 3, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, e svolge un'argomentazione unitaria riferita a diversi parametri, all'interno della quale sono individuabili due censure: a) la prima attiene alla scelta unilaterale di favorire il turismo intermodale, allocando ulteriori risorse sul fondo per il turismo sostenibile: dunque, la ricorrente lamenta la violazione del principio di leale collaborazione con riferimento al procedimento legislativo che ha condotto all'approvazione dell'art. 1-*bis*, comma 3; b) la seconda riguarda una asserita "oscurità" del turismo intermodale e la sua "impraticabilità", con conseguente violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione e ridondanza sulle attribuzioni regionali.

La prima censura non è fondata in quanto «[q]uesta Corte, invero, non ha mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo» (così la sentenza n. 237 del 2017; nello stesso senso, da ultimo, sentenze n. 63 del 2024 e n. 6 del 2023).

La seconda censura non è fondata perché la nozione di turismo intermodale riceve una prima caratterizzazione nella stessa norma impugnata («Al fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche [...]»), che ribadisce quanto stabilito dalla norma istitutiva del Fondo per il turismo sostenibile, cioè dall'art. 1, comma 611, della legge n. 197 del 2022, secondo il quale «[l]e risorse del Fondo di cui al primo periodo sono destinate alle seguenti finalità: [...] b) favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di riduzione delle emissioni per il turismo». Inoltre, quella nozione è ulteriormente precisata dal d.m. attuativo 22 marzo 2023, n. 5651, il cui art. 4 definisce gli «[i]nterventi ammissibili», fra i quali «promuovere sistemi di veicolazione e scambio intermodale basato sull'uso di mezzi di trasporto pubblico e di biciclette, mediante la realizzazione di cicloposteggi o di centri per il deposito custodito di e-bike, anche in prossimità delle stazioni dei treni e dei bus, al fine di potenziare la mobilità in bicicletta e la realizzazione di una rete di percorribilità ciclistica».

Dunque, alla norma impugnata non può imputarsi la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione per il fatto di aver assegnato ulteriori risorse per la promozione del turismo intermodale: l'art. 1-*bis*, comma 3, mira chiaramente a incentivare il turismo che si realizza con una combinazione di mezzi più ecologici rispetto agli autoveicoli, cioè con bus, treni e biciclette (anche elettriche).

La Regione rileva che, finora, gli enti territoriali non hanno potuto agire per rendere "praticabile" il turismo intermodale, ma tale argomento non è idoneo a dimostrare l'irragionevolezza di una norma che aumenta le risorse per questa forma di turismo. Al contrario di quanto assume la Regione, tale incremento potrebbe facilitare la realizzazione degli interventi necessari per promuovere il turismo intermodale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, commi 2, lettera *a*), e 4, lettera *b*), del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 3, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 4 Giugno 2024, n. 131

Materia: tributi – imposta sulle concessioni demaniali marittime

Parametri invocati: artt. 3, 53 e 117, comma 3 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma

Oggetto: artt. 1 e 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario); art. 8 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); artt. 6 e 6 comma 3 della legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

La sentenza in oggetto esamina le questioni legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge n. 281 del 1970, dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 e dell'art. 6 della l. r. Lazio n. 2 del 2013 nella parte in cui sottopongono alla imposta sulle concessioni demaniali marittime le concessioni rilasciate dalla Autorità di Sistema Portuale (AdSP) - in relazione agli articoli 3 e 53 Cost. - nonché del comma 3 dell'art. 6 l. r. Lazio n. 2 del 2013 limitatamente all'inciso «ivi comprese quelle rilasciate e gestite dalle autorità portuali», in riferimento all'art. 117, comma 3 Cost.

Vengono in primo luogo considerate le censure relative alla violazione degli articoli 3 e 53 Cost. sotto un primo profilo sollevato dal rimettente, secondo il quale il presupposto assunto dall'imposta regionale non potrebbe costituire un ragionevole indice di capacità contributiva.

Al riguardo la Corte chiarisce che in un primo momento l'orientamento espresso in alcune circolari e note delle amministrazioni centrali, seguito anche dalla giurisprudenza di legittimità, aveva escluso l'applicazione dell'imposta regionale in questione per le concessioni dei beni demaniali marittimi rilasciate dalle autorità portuali.

Tale orientamento si fondava sulla valorizzazione della distinzione tra concessioni contratto e concessioni pure e sulla qualificazione della concessioni rilasciate dalle AdSP, come “concessioni contratto” per le quali il canone corrisposto dal concessionario non sarebbe predeterminato in base a criteri normativi generali e astratti, ma stabilito secondo il mercato, non potrebbe essere posto in relazione al godimento finale del bene ma costituirebbe un costo per l'attività produttiva svolta dal concessionario e dovrebbe quindi rilevare come elemento negativo dell'attività di impresa e non come indice di capacità contributiva.

Tuttavia la stessa Corte di Cassazione a partire dal 2015 ha disatteso, con giurisprudenza ormai consolidata, l'orientamento interpretativo sopra richiamato precisando che il tributo in esame “trova piena applicazione anche alle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio restando unicamente demandata alla facoltà dell'Autorità portuale di determinare, con normativa secondaria, l'ammontare della base imponibile, nel rispetto del principio della riserva di legge, relativa, posta dall'art. 23 Cost., sulla base di criteri predeterminati” (Cass. S.U. n. 18262/2004; 21136/2016 e 6061/2017; Cass., n. 28961/2021).

Inoltre la stessa giurisprudenza costantemente afferma che il presupposto dell'imposta "va collegato all'utilizzo da parte del concessionario di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato, assumendo rilievo il fatto oggettivo della relazione materiale concretamente instaurata con la cosa, a prescindere dal titolo che consentendola, rende legittimo il godimento ovvero l'utilizzo» (Cass., n. 16273 del 2021; nello stesso senso, Cass., n. 4453 del 2024).

La disciplina del tributo assume quale indice di capacità contributiva l'utilità che, "anche nelle concessioni rilasciate dalle AdSP e a prescindere dalla distinzione tra «concessioni contratto» e «pure» invero obsoleta rispetto a letture più sostanzialistiche (si veda Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 9 novembre 2021, n. 18), deriva dal conferimento al concessionario della facoltà di utilizzare il bene demaniale ai fini dello svolgimento della propria attività di impresa."

Da qui l'infondatezza delle censure formulate in relazione alla violazione del principio di ragionevolezza e capacità contributiva.

Del pari infondata risulta la seconda questione, sollevata sempre in relazione agli artt. 3 e 53 Cost., per violazione del divieto di doppia imposizione e fondata sull'assoggettamento delle concessioni in oggetto anche all'imposta di registro nella misura del 2%, prevista dal DPR 131/1986 (art. 5, comma 2, della Parte prima della Tariffa allegata al DPR).

Al riguardo la Corte evidenzia la diversità dei presupposti alla base delle due imposte sulle concessioni di beni demaniali, diversità che conduce a escludere che si realizzi il fenomeno di doppia imposizione economica prefigurato dal rimettente.

L'imposta di registro ha natura di "imposta d'atto" e presuppone la stipulazione o la formazione di un atto soggetto a registrazione o volontariamente presentato per la registrazione, che, in ragione dei suoi effetti giuridici, è assunto dal legislatore come indice di capacità contributiva (sentenza n. 158 del 2020).

Del tutto diverso risulta invece il presupposto dell'imposta sulle concessioni demaniali marittime rilasciate dalle AdSP, essendo collegato al fatto oggettivo della relazione materiale concretamente instaurata con la cosa e all'utilità che ne ottiene il concessionario di beni del demanio.

Viene infine esaminata la censura relativa all'art. 6, comma 3, della l. r. Lazio n. 2 del 2013 che il giudice rimettente ritiene violare l'art. 117, comma 3 Cost., per contrasto con i principi di correlazione e continenza.

La Corte ricorda che tali principi - previsti dall'art. 2, comma 2, lettera p), della legge n. 42 del 2009- costituiscono «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», diretti a orientare lo sviluppo dell'autonomia impositiva regionale e locale.

Il principio di correlazione è rivolto a garantire una tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, al fine di "favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa".

Il principio di continenza è orientato a evitare un'eccessiva imposizione da parte delle regioni su presupposti scarsamente riconducibili agli interessi amministrati e al principio di responsabilità.

Ai fini del rispetto di tali principi occorre perciò considerare l'assetto delle funzioni e la titolarità, in capo all'ente impositore, di una competenza, legislativa o amministrativa, comunque ricollegabile al presupposto del tributo regionale o locale.

La Corte opera quindi una puntuale ricostruzione normativa in esito alla quale afferma che il tributo in oggetto rientra tra quelli "ceduti" alle regioni dalla legge statale, ed è quindi allo Stato che è ascrivibile la volontà di permetterne la nuova istituzione, con la conseguenza che i principi sopra richiamati non vengono in considerazione (art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011).

Solo, infatti, se il tributo fosse stato frutto di una iniziativa regionale del tutto autonoma la potestà impositiva regionale si sarebbe dovuta conformare ad essi e la Corte avrebbe dovuto verificarne il rispetto.

Una volta esclusa la natura di tributo regionale autonomo, le censure sollevate vengono dichiarate infondate.

SENTENZA N. 131
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario); dell'art. 8 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); dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)» e dell'art. 6, comma 3, della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, promosso dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 28, nel procedimento vertente tra Roma Cruise Terminal srl e Regione Lazio, con ordinanza del 21 marzo 2023, iscritta al n. 134 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di Roma Cruise Terminal srl, della Regione Lazio, quest'ultima fuori termine, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Fiorella Titolo e Alfonso Magliulo per Roma Cruise Terminal srl e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 4 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 28 (di seguito: CGT), con ordinanza del 21 marzo 2023, iscritta al n. 134 reg. ord. 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge n. 281 del 1970, dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 e dell'art. 6 della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, «nella parte in cui sottopongono alla imposta sulle concessioni demaniali marittime le concessioni rilasciate dalle Autorità di Sistema Portuale», (di seguito: AdSP), in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nonché dell'art. 6, comma 3, della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, limitatamente all'inciso «ivi comprese quelle rilasciate e gestite dalle autorità portuali», in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.– In primo luogo, la CGT solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge n. 281 del 1970, dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 e dell'art. 6 della legge reg. Lazio n. 2 del 2013 per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. in quanto il presupposto assunto dall'imposta regionale non potrebbe costituire un ragionevole indice di capacità contributiva.

Nelle concessioni rilasciate dalle AdSP, qualificate dal rimettente come «concessioni contratto» per distinguerle da quelle «pure», infatti, il canone corrisposto dal concessionario: a) non sarebbe predeterminato in base a criteri normativi generali e astratti, ma stabilito secondo il mercato; b) non potrebbe essere posto in relazione al godimento finale del bene ma costituirebbe un costo per l'attività

produttiva svolta dal concessionario; c) dovrebbe quindi rilevare come elemento negativo dell'attività di impresa e non come indice di capacità contributiva.

3.– Con la seconda questione, il giudice rimettente censura le medesime disposizioni in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. per violazione dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva, «attraverso la violazione del divieto di doppia imposizione», in quanto il presupposto del tributo, il soggetto passivo e la sua base imponibile sarebbero i medesimi dell'imposta di registro di cui all'art. 5, comma 2, della Parte prima della Tariffa allegata al d.P.R. n. 131 del 1986.

4.– La terza questione, infine, ha ad oggetto la disposizione di cui all'art. 6, comma 3, della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, che violerebbe l'art. 117, comma terzo, Cost. in quanto l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, estesa dalla Regione anche a quelle rilasciate dalle AdSP, costituirebbe un nuovo tributo proprio autonomo contrastante con i principi fondamentali di correlazione e continenza, introdotti dall'art. 2, comma 2, lettera p), della legge n. 42 del 2009. Ciò in quanto gli ambiti portuali ricompresi nelle circoscrizioni territoriali delle AdSP, come quello di Civitavecchia, sarebbero rimasti di competenza legislativa esclusiva statale, senza alcun trasferimento di funzioni amministrative alle regioni.

5.– Preliminarmente va dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio, avvenuta in data 7 maggio 2024 e quindi ben oltre il termine, prescritto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che era scaduto il 7 novembre 2023.

6.– Va poi disattesa l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato per non avere il rimettente sperimentato un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate.

Contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa erariale il giudice *a quo*, infatti, risulta avere chiaramente escluso la possibilità di una tale interpretazione.

Quanto all'eccezione relativa al mancato confronto con il diritto vivente, va invece ribadito che, nei termini prospettati, si tratta di un profilo che non attiene all'ammissibilità delle questioni sollevate. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, la «correttezza o meno dell'esegesi presupposta dal rimettente – e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli adottati a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata – attiene invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa» (*ex plurimis*, sentenza n. 219 del 2022).

7.– La prima questione, relativa alla violazione degli artt. 3 e 53 Cost., per contrasto con i principi di ragionevolezza e di capacità contributiva, non è fondata.

7.1. – La giurisprudenza di legittimità ha posto in evidenza che la portata applicativa dell'art. 2 della legge n. 281 del 1970 è stata, in un primo momento, condizionata dall'interpretazione fornita in via amministrativa da diverse circolari e note emesse dalle amministrazioni centrali che, valorizzando, come il rimettente, la distinzione tra le «concessioni contratto» e quelle «pure», avevano ritenuto non applicabile l'imposta alle concessioni rilasciate dalle AdSP.

In particolare è stata ricordata «la nota del Ministero dei Trasporti (Direzione generale per i porti) che richiamando la circolare 365/1972 del MEF, la nota 12848/2011 della stessa Direzione, e la nota 3049/2012 della Direzione del federalismo fiscale del MEF, chiaramente afferma che per le concessioni dei beni demaniali marittimi rilasciate dalle autorità portuali non si applica l'imposta regionale in questione, considerando che le autorità portuali determinano esse stesse il canone. La circolare si fonda anche implicitamente sulla distinzione tra le concessioni contratto e le concessioni per le quali il canone è determinato dalla legge perché è richiamato anche un parere dell'Avvocatura dello Stato del 1971, che in tal senso si esprimeva» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 10 giugno 2021, n. 16273).

Secondo la Corte di cassazione, tuttavia, l'orientamento interpretativo operato in via amministrativa assume rilievo unicamente al fine di ritenere sussistente una situazione di obiettiva incertezza sulla portata applicativa della disposizione censurata, idonea a determinare un «legittimo affidamento del contribuente di fronte all'azione dell'Amministrazione finanziaria, ai sensi dell'art. 10 della legge 212/2000 (Statuto del contribuente)» (ancora, Cass., n. 16273 del 2021; nello stesso

senso, Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 15 maggio 2023, n. 13289) e ad escludere quindi l'applicabilità di interessi moratori e sanzioni.

Dal punto di vista, invece, dell'applicabilità del tributo anche alle concessioni rilasciate dalle AdSP, la Corte di cassazione ha chiaramente evidenziato di avere disatteso, «con giurisprudenza che si è consolidata dall'anno 2015 in poi» (ancora, Cass., n. 16273 del 2021), il suddetto orientamento interpretativo delle amministrazioni centrali.

A tal proposito, in primo luogo, ha precisato che «[i]l tributo in questione, fissato in sede di normativa regionale, nei su[o]i presupposti impositivi, soggetti passivi, base imponibile, aliquota e sanzioni, trova piena applicazione anche alle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio restando unicamente demandata alla facoltà dell'Autorità portuale di determinare, con normativa secondaria, l'ammontare della base imponibile, nel rispetto del principio della riserva di legge, relativa, posta dall'art. 23 Cost., sulla base di criteri predeterminati (Cass. S.U. n. 18262/2004; 21136/2016 e 6061/2017)» (Cass., n. 28961 del 2021).

In secondo luogo, ha costantemente affermato che il presupposto dell'imposta sulle concessioni di beni del demanio marittimo «va collegato all'utilizzo da parte del concessionario di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato, assumendo rilievo il fatto oggettivo della relazione materiale concretamente instaurata con la cosa, a prescindere dal titolo che consentendola, rende legittimo il godimento ovvero l'utilizzo» (Cass., n. 16273 del 2021; nello stesso senso, Cass., n. 4453 del 2024).

7.2.– Risulta quindi privo di pregio l'argomento del giudice *a quo* secondo cui l'applicazione del tributo alle «concessioni contratto» rilasciate dalle AdSP contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e capacità contributiva, poiché sottoporrebbe a imposta «un componente negativo della forza economica del contribuente», all'interno di «un processo economico destinato a produrre ricchezza».

È infatti errata la prospettiva in cui il rimettente pretende di collocare la disciplina impositiva del tributo in questione che, invece, come affermato dalla ricordata giurisprudenza di legittimità, assume quale indice di capacità contributiva quella utilità che, anche nelle concessioni rilasciate dalle AdSP e a prescindere dalla distinzione tra «concessioni contratto» e «pure» – invero obsoleta rispetto a letture più sostanzialistiche (si veda Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 9 novembre 2021, n. 18) –, deriva dal conferimento al concessionario della facoltà di utilizzare il bene demaniale ai fini dello svolgimento della propria attività di impresa.

8.– Anche la seconda questione, relativa alla violazione degli artt. 3 e 53 Cost., prospettata «attraverso la violazione del divieto di doppia imposizione», non è fondata.

È pur vero che l'art. 5, comma 2, della Parte prima della Tariffa, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, sottopone all'imposta di registro anche le concessioni sui beni demaniali nella misura del 2 per cento.

Tuttavia, l'imposta di registro ha «natura di “imposta d'atto”» (sentenza n. 158 del 2020) e presuppone la stipulazione o la formazione di un atto soggetto a registrazione o volontariamente presentato per la registrazione, che, in ragione dei suoi effetti giuridici, è assunto dal legislatore come indice di capacità contributiva.

Significativamente, l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 prevede che «[l]'imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi».

Del tutto diverso è, invece, il presupposto dell'imposta sulle concessioni demaniali marittime rilasciate dalle AdSP, che va collegato al fatto oggettivo della relazione materiale concretamente instaurata con la cosa e all'utilità che ne ottiene il concessionario di beni del demanio.

Tali differenze alla base delle due imposte, pertanto, conducono a escludere che si realizzi il fenomeno di doppia imposizione economica prefigurato dal rimettente.

9.– Non fondata, infine, è anche la terza questione, relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sollevata nei confronti dell'art. 6, comma 3, della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, per contrasto con i principi di correlazione e continenza.

È opportuno premettere che tali principi sono previsti dall'art. 2, comma 2, lettera *p*), della legge n. 42 del 2009 e costituiscono, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della medesima legge «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», diretti a orientare lo sviluppo dell'autonomia impositiva regionale e locale.

In particolare, il primo è rivolto a garantire una «tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio» e ciò al fine di «favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa». Il secondo è più orientato a evitare un'eccessiva imposizione da parte delle regioni su presupposti scarsamente riconducibili agli interessi amministrati e al principio di responsabilità.

Il rispetto dei suddetti principi implica, in ogni caso, la considerazione dell'assetto delle funzioni, richiedendo, in capo all'ente impositore, la titolarità di una competenza, legislativa o amministrativa, comunque ricollegabile al presupposto del tributo regionale o locale.

È su questo aspetto che insiste il rimettente, pretendendo di ravvisare nella ritenuta assenza regionale di competenze amministrative sui porti delle AdSP un motivo di ostacolo alla istituzione regionale del tributo.

9.1.– La prospettiva in cui si colloca tale argomentazione è tuttavia fallace.

Tali principi, infatti, sarebbero certamente venuti in considerazione qualora l'imposta regionale censurata avesse assunto la natura di un nuovo tributo regionale autonomo: in tal caso la potestà impositiva regionale si sarebbe dovuta conformare ad essi e questa Corte avrebbe dovuto verificarne il rispetto.

L'art. 6 della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, invece, non ha disciplinato un tributo autonomo, come sostenuto dal rimettente, bensì un tributo ceduto.

Al riguardo, va precisato che, secondo questa Corte, i tributi propri autonomi possono essere distinti tra «originari» e «ceduti» (sentenza n. 122 del 2019), laddove i primi sono quelli autonomamente «istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale» (art. 7, comma 1, lettera *b*, numero 3, della legge n. 42 del 2009), mentre i secondi sono quelli cui fa riferimento l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, che ha previsto un elenco di imposte suscettibili di essere «trasformat[e] in tributi propri regionali».

Tra queste è stata indicata «l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo [...], di cui [...] agli articoli 1, 5 e 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494».

È pur vero che, come osservato dalla difesa della parte, in questa disposizione non viene richiamato l'art. 7 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito, (che effettivamente richiama, ma allo scopo di determinare i margini di autonomia nella applicazione dei canoni, le concessioni demaniali marittime rientranti nell'ambito territoriale delle autorità portuali), ma tale omissione non può ritenersi significativa della volontà del legislatore di escludere dalla cessione le imposte sulle concessioni rilasciate dalle AdSP.

Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, «il legislatore statale con l'art. 8 d.lgs. n. 68, cit., ha qualificato tributo proprio della regione l'imposta sulle concessioni statali che già era devoluta all'ente territoriale sia pur istituita e disciplinata dalla legge statale» (Cass., n. 4453 del 2024).

In effetti, l'intenzione di includere nella cessione anche la parte del tributo attinente alle concessioni rilasciate dalle AdSP emerge dalle specifiche disposizioni richiamate espressamente dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, senza che possa assumere rilievo il mancato richiamo anche dell'art. 7 del d.l. n. 400 del 1993.

La disposizione di cui all'art. 1 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito, si riferisce, infatti, genericamente, alle «concessioni di beni demaniali marittimi», senza alcuna differenziazione, e gli stessi artt. 36 e 38 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), nonché gli artt. 8, 9 e 35 del d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, recante

«Approvazione del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione (Navigazione marittima)», in essa citati, fanno anch'essi generico riferimento a tutte le concessioni su beni demaniali marittimi.

L'art. 5, comma 1-*bis*, del citato decreto-legge richiama le concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreative, ma la previsione potrebbe costituire una mera specificazione delle concessioni demaniali marittime cui fa già riferimento l'art. 1.

Analogamente, l'art. 6 fa generico riferimento alle concessioni demaniali marittime senza ulteriori specificazioni.

Sotto tale profilo, diventa quindi irrilevante, diversamente da quanto ritenuto dalla parte, che l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 non abbia fatto un esplicito richiamo anche all'art. 7 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito.

Il legislatore, in conclusione, nel disciplinare quali tributi statali sono stati "ceduti" alle regioni, ha inteso operare ad ampio spettro, senza, cioè, compiere alcuna diversificazione nell'ambito delle concessioni statali dei beni del demanio marittimo.

9.2.– Una volta assodato che il tributo è stato ceduto anche in riferimento alla base imponibile relativa alle concessioni rilasciate dalle AdSP, i principi di correlazione e continenza non possono venire in considerazione.

Solo, infatti, se il tributo fosse stato frutto di una iniziativa regionale del tutto autonoma si sarebbe dovuto verificare, come detto, il rispetto dei suddetti principi, anche alla luce dell'assetto delle competenze regionali in materia di AdSP.

Ma siccome il tributo è stato ceduto alle regioni dalla legge statale, ed è quindi allo Stato che è ascrivibile la volontà di permetterne la nuova istituzione, il problema del rispetto dei suddetti principi fondamentali – che ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. sono finalizzati a garantire il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – non si pone nei termini dedotti dal rimettente. Essi, infatti, non vincolano (salvo, ovviamente, il rispetto di altri parametri costituzionali che potrebbero venire in considerazione) lo Stato, che può comunque derogarvi, e quindi nemmeno le regioni che sono state dallo stesso autorizzate (senza che si ponga il problema del rapporto con l'assetto delle proprie competenze) ad esercitare la potestà legislativa sul tributo ceduto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), dell'art. 8 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) e dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», «nella parte in cui sottopongono all'imposta sulle concessioni demaniali marittime le concessioni rilasciate dalle Autorità di Sistema Portuale», sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 28, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, «limitatamente all'inciso "ivi comprese quelle rilasciate e gestite dalle autorità portuali"», sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 28, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 9 Maggio 2024, n. 133

Materia: trasporto pubblico locale

Parametri invocati: 2, 3, 5, 77, 81, 97, 81, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Veneto, Piemonte e Campania

Oggetto: art. 17, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136

Esito: inammissibilità o infondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Con tre distinti ricorsi le Regioni Veneto, Piemonte e Campania hanno impugnato l'articolo 17, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, con riguardo alla ripartizione del fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, (cosiddetto fondo TPL), che introduce alcune modifiche ai criteri di riparto previsti dall'articolo 27 del decreto-legge n. 50 del 2017, come convertito e successivamente modificato da ultimo a seguito della riforma operata dal decreto-legge 176/2022, convertito nella legge n. 6 del 2023.

Secondo le ricorrenti, le modifiche introdotte sarebbero tali da privilegiare le regioni che maggiormente finanziano con risorse proprie i servizi di trasporto pubblico locale, sostanzialmente reintroducendo, per il tramite dei costi standard "totali" il criterio della spesa storica, così discriminando le altre regioni, fra cui rientrerebbero le ricorrenti. Queste ultime, a causa delle minori risorse assegnate, si troverebbero nella condizione di non poter erogare tutte le prestazioni da esse deliberate, con conseguente lesione del potere di gestione del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, ambito che rientra nella competenza legislativa regionale residuale, nonché dell'autonomia finanziaria regionale, considerato che non disporrebbero delle risorse necessarie a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, con conseguente violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

Sempre secondo le ricorrenti, le medesime previsioni si porrebbero, inoltre, in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, in considerazione dei gravi disagi che si produrrebbero – per effetto della irragionevole riduzione dell'assegnazione delle risorse del fondo a scapito solo di alcune regioni – nello svolgimento del servizio pubblico di trasporto locale e regionale nelle medesime regioni; nonché con l'articolo 81 della Costituzione in quanto le minori risorse accordate, a fine esercizio, alle regioni discriminate, come le ricorrenti, farebbero venir meno la copertura finanziaria della spesa a suo tempo deliberata.

La Corte ricostruisce il quadro normativo in cui si collocano le modifiche introdotte dalla norma impugnata, disposizione che è intervenuta a modificare ulteriormente i criteri di riparto fra le Regioni delle risorse del "Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario" (Fondo TPL), che erano stati introdotti dal decreto-legge n. 176 del 2022, convertito nella legge n. 6 del 2023, per superare il sistema incentrato sulla valorizzazione

della spesa in precedenza sostenuta dalle singole Regioni per l'erogazione dei servizi in questione (cosiddetta "spesa storica"). A tal fine, nel decreto-legge n. 176 del 2022 si era disposto che le risorse stanziato dallo Stato sarebbero state assegnate alle Regioni, per una quota pari al 50 per cento, sulla base dei "costi standard" e, per la restante quota, sulla base dei "livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale" (LAS), che avrebbero dovuto essere definiti con decreto interministeriale, previa intesa con Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata.

La mancata adozione di tale decreto interministeriale ha reso urgente l'assunzione di un criterio correttivo del precedente sistema e, a tale scopo, la norma impugnata ha previsto: a) una applicazione immediata, ma solo parziale, del criterio del "costo standard", computato però considerando il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale erogati sul territorio di ciascuna Regione (costo standard totale); b) un regime transitorio (limitato agli anni 2023 e 2024), volto a garantire, data la mancata adozione dei LAS, un'assegnazione di risorse non inferiore a quella risultante dalla ripartizione del fondo per l'anno 2020 (c.d. "clausola di garanzia"); c) che, nelle more dell'adozione del decreto di definizione dei LAS, le risorse residue del fondo sono ripartite con riferimento esclusivo ai costi standard totali.

La Corte richiama la propria giurisprudenza, in particolare la sentenza 155 del 2020, con cui ha affermato il principio secondo cui grava sulla Regione che contesta le modalità con cui il legislatore statale ha stabilito una determinata riduzione di risorse, presuntivamente tale da impedire o rendere difficile l'esercizio delle sue funzioni, l'onere di fornire una adeguata prova di tale situazione.

Nel caso di specie, l'evoluzione della normativa sopra richiamata – che è ancora in attesa di andare a regime una volta emanato il decreto di definizione dei LAS – e la successione dei provvedimenti di riparto delle risorse del fondo TPL, quale si è avuta fino al 2023, non assegnano al mutamento dei criteri di ripartizione delle predette risorse stabilito dall'impugnato articolo 17 del decreto-legge n. 104 del 2023, come convertito, l'evidenza della pretesa lesione. Nel 2023, infatti, il nuovo criterio (dei costi standard totali) risulta utilizzato solo con riferimento alle risorse aggiuntive (rispetto a quelle individuate e ripartite in linea con quanto accaduto nell'anno 2020), mentre il precedente criterio dei costi standard puri non ha mai trovato applicazione, come risulta confermato dai decreti ministeriali di riparto adottati fino al 2023. Peraltro, la clausola di garanzia, in virtù della quale l'applicazione dei nuovi criteri non deve determinare, in ogni caso, per ciascuna regione, un'assegnazione di risorse inferiore a quella risultante dalla ripartizione del fondo per l'anno 2020, al fine di «garantire una ragionevole certezza delle risorse disponibili», permane anche nell'articolo 27 del decreto-legge n. 50 del 2017, così come modificato dalla disposizione impugnata ed è destinato a operare anche per il futuro.

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

Infine, la Corte pur dichiarando non fondata le questioni sollevate dalle Regioni, ha espresso 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».

SENTENZA N. 133
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, promossi dalle Regioni Veneto, Piemonte e Campania con ricorsi notificati il 7 dicembre 2023, e, rispettivamente, depositati in cancelleria il 7, l'11 e il 14 dicembre 2023, iscritti ai numeri 32, 33 e 34 del registro ricorsi 2023 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 52 dell'anno 2023 e n. 1 dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nell'udienza pubblica del 17 aprile 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;
uditi gli avvocati Mario Bertolissi per le Regioni Veneto e Piemonte, Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 9 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

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

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

1.2.– Tali previsioni costituirebbero, secondo le tre Regioni ricorrenti, modifiche “distorsive” dei nuovi criteri di riparto delle risorse del fondo nazionale TPL, stabiliti dall'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, a seguito della riforma operata dalla legge n. 6 del 2023, nel solco di quanto

già previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), in specie dall'art. 8, comma 1, lettera c), sebbene non ancora attuato.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A seguito della revisione costituzionale del 2001, nonostante la configurazione della materia del trasporto pubblico locale come materia di competenza regionale residuale e la ridefinizione dell'autonomia finanziaria regionale riconosciuta dall'art. 119 Cost., il modello di finanziamento delineato dal citato art. 20 del d.lgs. n. 422 del 1997 ha continuato a essere seguito, a causa della «perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali» (sentenza n. 222 del 2005). Ciò, però, con il temperamento costituito dal necessario coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nei processi decisionali concernenti il riparto delle risorse statali relative a fondi istituiti in ambiti di competenza regionale, mediante intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

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

Inizialmente, si prevedeva che tale fondo fosse alimentato per intero dalla compartecipazione al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio da autotrazione e si demandava a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza unificata, la definizione di criteri e modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni le risorse del fondo. Si precisava, tuttavia, che tali criteri avrebbero dovuto essere stabiliti «tenendo conto del rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi [...] in materia di servizi di trasporto pubblico locale e di servizi ferroviari regionali, salvaguardando le esigenze della mobilità nei territori anche con differenziazione dei servizi» (comma 3 dell'art. 16-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, come sostituito dalla legge n. 228 del 2012) e in linea con una serie di criteri incentivanti già previsti per il precedente fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale (volti, fra l'altro, al «progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi», nonché alla «progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e [al] corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata»: così le lettere *b* e *c* del medesimo comma 3).

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

Tale disciplina ha superato indenne lo scrutinio di legittimità costituzionale di questa Corte (sentenza n. 273 del 2013) sull'assunto della non compiuta attuazione della legge n. 42 del 2009,

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

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

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

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

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

Anche sulla base del successivo d.l. n. 68 del 2022, come convertito, la quota decisamente prevalente del medesimo fondo – individuata per legge (*ex art. 8, comma 7, lettera a*), con riguardo al 2022, nella somma di 4.879.079.381 euro – è stata ripartita fra le regioni secondo il criterio della spesa storica, mentre solo una limitata somma, pari a 75.350.957 euro (*ex art. 8, comma 7, lettera b*), che avrebbe dovuto essere suddivisa secondo modalità che tenessero conto dei costi standard e dei LAS, da definire con decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza unificata, entro il 31 ottobre 2022, è stata – in assenza di quest'ultimo – suddivisa sulla base di indicatori di carattere generale per la determinazione dei LAS individuati con il decreto interministeriale 29 dicembre 2022, n. 421 (Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per il riparto del saldo per l'anno 2022 del Fondo Nazionale per il

concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, ai sensi dell'articolo 27, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50), ma ritenuti utilizzabili solo per le risorse relative al 2022.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

È dunque chiaramente individuato l'ambito di competenza regionale indirettamente inciso dalla disposizione impugnata, costituito dalla competenza amministrativa in materia di servizi di trasporto pubblico regionale e locale e dalla connessa autonomia finanziaria; così come risultano

sufficientemente indicate le ragioni che ne determinerebbero le relative lesioni, ravvisate nella riduzione delle risorse assegnate, in conseguenza dell'applicazione dei nuovi criteri di riparto del fondo.

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

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

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

4.4.– Occorre, ora, esaminare l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato in considerazione della ritenuta genericità dei rilevati effetti negativi sull'autonomia legislativa, amministrativa e programmatoria regionale derivanti dall'attuazione dei criteri di riparto previsti dall'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito. Più precisamente, la difesa statale contesta che la lesione lamentata dalle Regioni ricorrenti relativamente all'inadeguatezza della dotazione finanziaria – conseguente all'inclusione del complesso dei servizi di trasporto pubblico locale erogati sul territorio di ciascuna regione nella base di computo dei costi standard – ai fini dello svolgimento della funzione regionale del trasporto pubblico regionale e locale sia «virtuale» e non adeguatamente dimostrata, al punto da rendere la questione promossa in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. inammissibile.

4.4.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

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

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

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

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

La ricorrente ritiene che non sussistano i presupposti di necessità e urgenza necessari a legittimare l'adozione del d.l. n. 104 del 2023 e, in specie, dell'impugnato art. 17, considerato che né dal titolo, né dal preambolo del medesimo sarebbe possibile desumere alcun «riferimento a concrete circostanze sulla base delle quali sia ravvisata [...] [l]'esigenza di consentire un tempestivo riparto» delle risorse del Fondo nazionale TPL. Le modifiche introdotte, peraltro, introdurrebbero una riforma strutturale,

come sarebbe dimostrato dalla presenza di previsioni a efficacia differita. Il difetto dei richiamati presupposti non potrebbe, peraltro, ritenersi sanato dalla legge di conversione, «dovendosi, piuttosto, ritenere travolte dall'illegittimità qui dedotta anche le modifiche da quest'ultima apportate».

5.1.1.– La questione non è fondata.

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

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

Non si può, inoltre, ignorare che, nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, viene esplicitamente chiarito che la modifica introdotta con l'art. 17 alla disciplina dei criteri di ripartizione del fondo TPL, come riformati dalla legge n. 6 del 2023, si rende «necessaria al fine di superare le difficoltà tecniche e di condivisione in sede di Conferenza Unificata per l'adozione del decreto con cui sono definiti gli indicatori necessari a determinare i livelli adeguati di servizio e le modalità di applicazione degli stessi» in modo da evitare che tale difficoltà «possa ritardare o impedire la ripartizione del citato Fondo», prevista entro il 31 ottobre 2023. L'applicazione dei nuovi criteri introdotti dalla legge n. 6 del 2023 allo scopo di dare finalmente attuazione alle indicazioni della legge n. 42 del 2009 era, infatti, condizionata al citato decreto interministeriale, che avrebbe dovuto essere adottato, previa intesa in sede di Conferenza unificata, entro il termine, ampiamente scaduto, del 31 luglio 2023. Da qui la ritenuta necessità e urgenza di una disciplina transitoria (introdotta al comma 2-*quater* e nell'ultimo periodo del comma 6 dell'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito), volta a sopperire alla mancata individuazione di uno dei due criteri di assegnazione delle risorse – quello dei LAS – e a ridefinire le modalità di suddivisione della dotazione finanziaria del fondo fra le regioni, con riguardo agli anni 2023-2024. Ma da qui anche la ritenuta necessità e urgenza – ai fini dell'imminente ripartizione delle risorse – di ancorare il computo dei costi standard al complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione, al fine di «assicurare una contribuzione equa ed uniforme tra i richiamati Enti, per tutti i servizi di trasporto pubblico localmente eserciti».

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

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

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

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

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

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

5.2.1.– La questione non è fondata.

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

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

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

Tali criteri sono, come si è detto, più volte variati nel tempo senza tuttavia mutare natura: dapprima per effetto della riforma introdotta dall'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017; poi, in conseguenza delle rilevanti modifiche apportate dall'art. 7-*bis* del d.l. n. 176 del 2022, convertito nella legge n. 6 del 2023; infine, con la disposizione ora impugnata, là dove, in particolare, il riferimento ai costi standard «considerato il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione risultanti dalla banca dati dell'Osservatorio» costituisce una formula non univoca

nella sua portata applicativa, non chiarita neppure dal d. interm. n. 328 del 2023, attuativo, che costruisce la relativa Tabella secondo mere percentuali, senza esplicitarne i presupposti.

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

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

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

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

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

5.3.2.– La questione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa» (sentenza n. 73 del 2023), sicché le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione. Tuttavia, «simili riduzioni non devono comunque rendere “difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite” (sentenza n. 155 del 2020)» (sentenza n. 73 del 2023). Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che dovrebbe essere coordinato con il riparto delle funzioni, «“così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro” (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012)» (sentenza n. 188 del 2015).

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

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

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

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

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

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

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

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

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9

ottobre 2023, n. 136, promosse, in riferimento agli artt. 2 e 5 della Costituzione, dalle Regioni Veneto e Piemonte, con i ricorsi iscritti ai numeri 32 e 33 del registro ricorsi 2023;

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

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

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

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

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

F.to:

Giulio PROSPERETTI, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 19 giugno 2024, n. 139

Materie: tutela della salute - dispositivi medici

Parametri invocati: artt. 3, 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 8, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali)

Esito: illegittimità costituzionale parziale dell'art. 8, comma 3, del d.l. 34/2023. Non fondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

La Regione Campania impugna l'art. 8, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali), nella parte in cui ivi si dispone che il fondo istituito ai sensi del comma 1 è ripartito soltanto tra le regioni che hanno superato il tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici negli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 anziché tra tutte le regioni sulla base delle quote di accesso al fabbisogno indistinto standard per il servizio sanitario nazionale.

Nello specifico, l'art. 8, comma 1, del d.l. 34/2023 istituisce un fondo con una dotazione pari a 1.085 milioni di euro per l'anno 2023, al fine di ripianare il superamento, per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, dei tetti di spesa imposti alle regioni e alle province autonome per l'acquisto dei dispositivi medici.

L'art. 8, comma 2, del d.l. 34/2023 ripartisce il suddetto fondo tra ciascuna regione e provincia autonoma secondo gli importi indicati nella tabella A allegata al decreto stesso, determinati in proporzione agli importi complessivamente spettanti alle medesime regioni e province autonome per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, indicati negli allegati A, B, C e D del decreto del Ministro della salute 6 luglio 2022. Secondo tale previsione, le risorse del fondo possono essere impiegate per gli equilibri dei servizi sanitari regionali dell'anno 2022.

L'art. 8, comma 3, del predetto decreto-legge prevede un meccanismo agevolato per le imprese che non abbiano instaurato controversie o che le abbiano abbandonate, in relazione ai provvedimenti regionali e provinciali che identificano le aziende fornitrici obbligate a concorrere al ripianamento del superamento del tetto di spesa. Le imprese sono ammesse a estinguere il debito mediante il pagamento di un importo ridotto, pari al 48 per cento della quota determinata dal decreto del Ministro della salute 6 luglio 2022 (Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018), che ha quantificato il superamento del tetto e la quota complessiva di ripiano posta a carico delle aziende fornitrici dei dispositivi medici.

L'impugnazione della Regione Campania investe, infine, l'art. 8, comma 6, del d.l. 34/2023 che, per esigenze di liquidità connesse all'assolvimento dell'obbligo di ripiano, consente alle piccole e alle medie imprese di richiedere finanziamenti a banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e ad altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, suscettibili di essere assistiti,

previa valutazione del merito di credito, dalla garanzia prestata dal Fondo già istituito presso il Mediocredito Centrale spa.

La parte ricorrente assume che le norme censurate si pongano in contrasto con svariati parametri costituzionali: con l'art. 77 Cost., per difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza; col principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), giacché sarebbero stati individuati in materia unilaterale e arbitraria i beneficiari delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni relative alla tutela della salute; col principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), poiché le risorse non sarebbero state suddivise in maniera equa, privilegiando le regioni e le province autonome che hanno superato i tetti di spesa con un contributo a fondo perduto, in misura che potrebbe risultare eccedente rispetto alla necessità di ripianamento. La Campania, per contro, sarebbe stata del tutto estromessa dalla distribuzione delle risorse. La ricorrente deduce altresì la lesione del principio di buon andamento (art. 97 Cost.); delle proprie prerogative legislative (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.); dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118 Cost.; dell'art. 32 Cost.; nonché degli artt. 5 e 119 Cost., in quanto le norme censurate determinerebbero una grave e ingiustificata compressione delle attribuzioni e della autonomia finanziaria della Regione.

In via preliminare la Consulta attende alla ricostruzione del contesto normativo in cui si collocano le previsioni impugnate.

Le disposizioni dettate dal legislatore statale si innestano sulla disciplina del payback dei dispositivi medici, definita nel dettaglio dall'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti pubblici territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), al fine di garantire il rispetto del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici, ponendo a carico delle imprese fornitrici parte dello scostamento registrato. Le previsioni impugnate danno nuovo impulso a un meccanismo che prima non era stato compiutamente definito nelle sue modalità operative.

Tale accelerazione delle procedure di ripiano è sancita dall'art. 9-ter, comma 9-bis, del d.l. 78/2015, introdotto dal decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali).

Nello specifico, l'attuazione del payback si risolve nei seguenti passaggi.

Per il solo ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, regioni e province autonome definiscono con proprio provvedimento l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale 6 luglio 2022, che certifica il superamento del tetto di spesa regionale.

Il legislatore demanda a un decreto del Ministro della salute, da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del d.m. del 6 luglio 2022, il compito di tracciare le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali. A tale compito ha provveduto il decreto del Ministro della salute 6 ottobre 2022 (Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018).

Ciò premesso, secondo la Corte non sono fondate le questioni promosse in riferimento agli artt. 77, 5 e 120, 118, 117, terzo e quarto comma, 32 e 97 Cost.

La ratio del contributo dà conto dei criteri di riparto prescelti dal legislatore statale ed esclude il paventato contrasto con i parametri costituzionali richiamati.

L'istituzione del fondo rinviene la sua origine nel superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici e, pertanto, il criterio di riparto non può che rispecchiare la misura di tale scostamento. La Regione Campania non ha superato il tetto di spesa per i dispositivi medici e quindi non ha fondamento la pretesa di aver parte a un fondo istituito al solo scopo di fronteggiare il superamento dei limiti prescritti, a tale riguardo, dal legislatore statale.

Diverso è il discorso con riferimento alla concreta modulazione del fondo e all'art. 8, comma 3, del d.l. 34/2023, che di tale modulazione rappresenta l'essenziale presupposto. A questo riguardo, le questioni promosse dalla regione sono fondate, in riferimento agli artt. 119 e 3 Cost.

Ai fini della riduzione del contenzioso, il legislatore statale ha scelto di alleviare gli oneri delle imprese che scelgono la strada della definizione bonaria e, quindi, si è fatto carico della quota che i fornitori di dispositivi medici non dovranno più versare, in virtù di una disciplina di agevolazione. Le risorse stanziare nel fondo corrispondono alla quota che cessa di gravare sulle imprese, quando scelgano una definizione conciliativa delle controversie o rinuncino ad avviarle. La dotazione del fondo è determinata sul presupposto che tutte le imprese desistano dal contenzioso., per cui le somme stanziare a favore di regioni e province autonome coprono importi che le imprese non dovranno più versare.

Le risorse stanziare per il fondo sono state determinate proprio in base a questo meccanismo. Tra l'istituzione del fondo e tale meccanismo di agevolazione intercorre un nesso inscindibile: dalla scelta di alleviare gli oneri delle imprese trae origine anche il fondo, con la dotazione che gli è stata concretamente assegnata.

La Corte intravede tuttavia un'intrinseca antinomia tra i criteri selettivi dello sgravio accordato alle imprese e l'assegnazione delle risorse alle regioni e alle province autonome, per far fronte agli oneri sopravvenuti in conseguenza del beneficio concesso alle imprese. L'antinomia riposa nel fatto che le regioni e le province autonome si giovano delle risorse statali anche quando le aziende fornitrici non abbiano aderito alla definizione agevolata e restino, quindi, tenute al versamento degli interi importi dovuti alle stesse regioni e province autonome. Dalla circostanza, accidentale e imprevedibile, della rinuncia al contenzioso consegue il concreto ammontare delle entrate.

La combinazione tra uno sgravio per le imprese modulato in termini restrittivi e uno stanziamento di risorse concepito in modo indifferenziato conduce a riconoscere, alle regioni e alle province autonome che abbiano superato il tetto di spesa, risorse superiori all'importo necessario a ripianarlo.

Va dunque ripristinato il rapporto di necessaria correlazione tra le risorse stanziare dal legislatore statale al fine di alleviare gli oneri delle imprese, e la finalità di rendere sostenibile per le regioni l'obiettivo di ripianare la spesa concernente i dispositivi medici.

Il punto di equilibrio tra gli interessi contrapposti consiste nel riconoscimento a tutte le imprese della riduzione dell'importo dovuto, a prescindere dalla scelta di abbandonare il contenzioso.

In tal modo, si pone rimedio alla irragionevolezza della disposizione impugnata e al rischio dell'assegnazione di somme ingiustificate alle regioni che hanno travalicato i tetti di spesa imposti dal legislatore statale. Le somme del fondo sono così interamente destinate alle aziende fornitrici di dispositivi medici, per alleviare gli oneri derivanti dal meccanismo del payback.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. 34/2023 nella parte in cui non estende a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici la riduzione al 48 per cento della quota determinata dai provvedimenti regionali e provinciali di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis, del d.l. 78/2015.

SENTENZA N. 139
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

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

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

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocata Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 19 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'eccezione dev'essere disattesa.

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

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

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

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

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

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

Le previsioni impuginate danno nuovo impulso a un meccanismo che, dapprima, non era stato compiutamente definito nelle sue modalità operative.

Tale accelerazione delle procedure di ripiano è scandita, in particolare, dall'art. 9-ter, comma 9-bis, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, introdotto dall'art. 18, comma 1, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142.

Le tappe dell'attuazione del *payback* si dipanano attraverso i seguenti passaggi.

Per il solo ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, regioni e province autonome definiscono con proprio provvedimento «l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale», entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale 6 luglio 2022, che certifica il superamento del tetto di spesa regionale.

Il legislatore demanda a un decreto del Ministro della salute, «da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale» del 6 luglio 2022, il compito di tracciare «le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali».

A tale compito ha provveduto il decreto del Ministro della salute 6 ottobre 2022, intitolato «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali

in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018».

5.– Prioritario, in ordine logico, è l'esame della censura incentrata sulla violazione dell'art. 77 Cost., che investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria.

La questione non è fondata.

5.1.– La scelta del Governo di intervenire con decreto-legge può essere sindacata da questa Corte nelle ipotesi di evidente mancanza dei presupposti tipizzati dall'art. 77 Cost. e di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (fra le molte, sentenza n. 200 del 2023, punto 7.1. del *Considerato in diritto*).

5.2.– Tali ipotesi esulano dal caso di specie.

La normativa impugnata si inserisce armonicamente nel Capo II del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, denominato «Disposizioni in materia di salute» e contraddistinto, in tutte le disposizioni che vi sono confluite, da una matrice razionalmente unitaria.

L'indifferibile necessità di garantire l'efficienza del Servizio sanitario nazionale, dichiarata nel preambolo, accomuna anche la disciplina del fondo, che mitiga le criticità di una normativa destinata a interferire, anche per la sua incidenza su un aggregato di primaria importanza della spesa, sul buon andamento del servizio sanitario globalmente inteso.

Risulta soddisfatto, dunque, il requisito dell'omogeneità, che dev'essere valutato in modo organico e complessivo, alla luce di tutti gli indici, esterni e interni.

Anche dai lavori preparatori emergono nitide le giustificazioni del ricorso alla decretazione d'urgenza, in una materia contrassegnata da un'evoluzione normativa incessante e dal considerevole impatto sulla funzionalità del Servizio sanitario nazionale.

Il disegno di legge governativo (Atto Camera n. 1060), in particolare, indica, nella relazione illustrativa che l'accompagna, l'obiettivo di «porre rimedio in via definitiva alle criticità e difficoltà connesse al vigente quadro normativo relativo al ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici», mediante un intervento volto a «sostenere il bilancio delle singole regioni attraverso l'istituzione di un fondo, per l'anno 2023, che verrà poi ripartito per ogni regione».

Né, in senso contrario, si può invocare la circostanza che i termini per gli adempimenti siano stati di volta in volta prorogati. Tale proroga, lungi dal confutare la straordinaria necessità ed urgenza, conferma le implicazioni problematiche di una materia quanto mai dibattuta, che ha richiesto l'adozione di molteplici correttivi, allo scopo di completare il percorso di attuazione, avviato con i decreti ministeriali del 6 luglio 2022 e del 6 ottobre 2022, e di arginare il cospicuo contenzioso insorto.

Gli elementi desumibili dal testo normativo, dai lavori preparatori, dalla stessa disamina del complessivo contesto di riferimento convergono nell'escludere l'evidente carenza dei presupposti indicati dalla Costituzione.

6.– Non sono fondate le questioni promosse in riferimento agli artt. 5 e 120 Cost., sul presupposto dell'unilaterale determinazione delle risorse assegnate, in antitesi con il principio della leale collaborazione che deve permeare i rapporti tra Stato e regioni.

6.1.– Si deve rilevare, in primo luogo, che «il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo, salvo per il caso di legislazione delegata ove ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze (tra le tante, sentenze n. 169 del 2020, n. 44 del 2018, n. 237 e n. 192 del 2017, nonché n. 251 del 2016). Il rilievo, sul piano della legittimità costituzionale, della consultazione con le regioni è escluso a maggior ragione nel caso del decreto-legge, la cui adozione è condizionata dal secondo comma dell'art. 77 Cost. soltanto al presupposto dei casi straordinari di necessità e urgenza (sentenze n. 194 del 2019, n. 137 e n. 17 del 2018)» (sentenza n. 6 del 2023, punto 6.2.4. del *Considerato in diritto*).

6.2.– Inoltre, il fondo, ancorato a esigenze perequative e destinato a sovvenire a finalità straordinarie di contenimento della spesa regionale, si atteggia come una misura di sostegno rivolta in via principale alla platea delle aziende fornitrici di dispositivi medici e si iscrive in un contesto che

ne avvalorata il carattere emergenziale, ribadito anche nel rapporto della Corte dei conti (sezioni riunite in sede di controllo) sul coordinamento della finanza pubblica per l'anno 2023.

Né tale misura comprime l'autonomia delle regioni e delle province autonome, legittimate a valersi delle risorse assegnate nella maniera che reputano più appropriata, al fine di garantire gli equilibri dei servizi sanitari regionali nell'anno 2022.

6.3.– Peraltro, la gestione del *payback* dei dispositivi medici, in tutte le fasi che l'hanno caratterizzata, ha visto una capillare condivisione delle scelte statali con le regioni e le province autonome.

Il d.m. 6 luglio 2022, che certifica il superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici, è l'approdo dell'accordo tra Governo, regioni e province autonome, raggiunto il 7 novembre 2019 (Accordo, ai sensi dell'articolo 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sulla proposta del Ministero della salute di individuazione dei criteri di definizione del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici e di modalità di ripiano per gli anni 2015 - 2016 - 2017 e 2018).

Il d.m. 6 ottobre 2022, che detta le linee guida propedeutiche ai provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici, è stato adottato dopo l'acquisizione dell'intesa in Conferenza delle regioni e province autonome il 14 settembre 2022 e dopo l'acquisizione dell'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome nella seduta del 28 settembre 2022.

Una volta che il legislatore statale, in via d'urgenza, ha scelto di istituire un fondo per sopperire a necessità improcrastinabili di ripianamento, la suddivisione delle risorse non può che essere parametrata agli scostamenti già accertati nel corso della costante interlocuzione con le regioni e le province autonome.

6.4.– Infine, la ricorrente evoca il mancato coinvolgimento nella suddivisione delle risorse non tanto nei suoi aspetti procedurali, quanto piuttosto per puntellare, sul versante sostanziale, le censure sul criterio di riparto individuato e sull'esclusione della Campania.

È su questo profilo, punto nodale dell'impugnazione, che occorre adesso svolgere lo scrutinio che il ricorso sollecita.

7.– Non possono essere accolte le censure che denunciano la lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost.) e, per altro verso, il *vulnus* alle sfere di competenza legislativa regionale (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.), con peculiare riguardo alla tutela della salute e al coordinamento della finanza pubblica.

Identica sorte seguono i motivi d'impugnazione strettamente connessi, che attengono alla violazione degli artt. 32 e 97 Cost.

7.1.– Nello scrutinio demandato a questa Corte, rivestono rilievo decisivo le finalità che l'istituzione del fondo persegue.

Come ha evidenziato anche la Corte dei conti, nel menzionato rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per l'anno 2023, il fondo istituito dal d.l. n. 34 del 2023, come convertito, attua «un alleggerimento dell'onere di ripiano posto a carico delle aziende» e introduce una misura a carattere emergenziale, in un quadro che registra un considerevole e crescente impatto della spesa dei dispositivi medici sul livello complessivo della spesa sanitaria.

Il citato rapporto documenta che gli scostamenti dai limiti di spesa tendono a presentare carattere strutturale, anche negli anni successivi al 2018, e impongono misure organiche.

Nell'immediato, tuttavia, in attesa di una ridefinizione di più ampia portata della disciplina, che lo stesso legislatore prefigura (art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51, recante «Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale», inserito dalla legge di conversione 3 luglio 2023, n. 87), si profila la necessità ineludibile di «garantire le entrate regionali e fornire parziale copertura degli oneri a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici». In questa prospettiva, il rapporto preconizza come

verosimile un nuovo stanziamento di risorse, secondo le modalità già individuate con l'istituzione del fondo oggi all'esame di questa Corte.

7.2.– È proprio la *ratio* del contributo che dà conto dei criteri di riparto prescelti dal legislatore statale ed esclude il paventato contrasto con i parametri costituzionali richiamati.

L'istituzione del fondo rinviene la sua origine nel superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici e, pertanto, il criterio di riparto non può che rispecchiare la misura di tale scostamento.

Ne discende che un fondo, deputato a soddisfare esigenze specifiche di ripianamento e legato a una contingenza peculiare, non potrebbe essere attribuito secondo i criteri di carattere generale invocati dalla parte ricorrente, commisurati alle quote di accesso al fabbisogno indistinto standard.

La regione Campania non ha superato il tetto di spesa per i dispositivi medici e, pertanto, non ha fondamento la pretesa di aver parte a un fondo istituito al solo scopo di fronteggiare il superamento dei limiti prescritti, a tale riguardo, dal legislatore statale.

7.3.– Così inquadrata la genesi della misura in esame, si rivelano non fondate tutte le doglianze della ricorrente, nella stessa premessa argomentativa che vale a sorreggerle.

La non fondatezza si coglie anche nelle implicazioni che la parte ricorrente trae dalla premessa, con riferimento ai singoli parametri evocati.

7.3.1.– L'istituzione del fondo non pregiudica le prerogative regionali nell'ambito della tutela della salute o del coordinamento della finanza pubblica e neppure determina, di riflesso, quella compressione del diritto inviolabile della salute o il *vulnus* al buon andamento dell'amministrazione che la ricorrente paventa (artt. 32 e 97 Cost.), come corollario della violazione della propria sfera di competenze.

7.3.2.– Si deve escludere la violazione dell'art. 118 Cost., alla stregua delle peculiarità dell'intervento attuato dal legislatore statale. Nel caso di specie, non si configura un'ipotesi di allocazione a livello statale di funzioni regionali o di altri enti territoriali, ma un intervento diretto dello Stato, a livello legislativo. Il richiamo all'art. 118 Cost., svolto al solo fine di suffragare la lesione delle attribuzioni regionali, non si dimostra, dunque, pertinente.

7.3.3.– Dev'essere dichiarata non fondata anche la questione promossa in riferimento all'art. 119 Cost., per quel che attiene alle disposizioni dell'art. 8, commi 1, 2 e 6, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito.

Non si può rinvenire alcuna correlazione tra il fondo, giustificato da una precisa finalità, e l'asserita impossibilità di svolgere le funzioni nel settore sanitario, per effetto dei maggiori oneri affrontati in concomitanza con l'emergenza pandemica. Come ha argomentato la difesa statale, tali aspetti sono stati affrontati nelle appropriate e distinte sedi di confronto tra lo Stato e le autonomie territoriali.

L'impugnazione, peraltro, non corrobora con argomenti decisivi l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei compiti di spettanza della regione e la conseguente lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

7.3.4.– Le medesime considerazioni conducono a respingere i motivi di impugnazione che la Regione formula in riferimento all'art. 3 Cost., con esclusivo riguardo all'istituzione del fondo e alle già richiamate disposizioni dell'art. 8, commi 1, 2 e 6, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito.

La ragione giustificatrice del fondo si apprezza in maniera inequivocabile nei lavori preparatori e nell'esame dello stesso quadro normativo in cui la misura censurata si colloca. L'obiettivo di rendere più sostenibili gli oneri delle imprese fornitrici di dispositivi medici e di sovvenire alle necessità del ripianamento, cui le regioni e le province autonome sono chiamate a far fronte, vale a conferire all'intervento del legislatore una causa normativa adeguata, che non presta il fianco alle censure della ricorrente.

8.– Diverso è il discorso che si deve svolgere con riferimento alla concreta modulazione del fondo e, in particolare, all'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, che di tale modulazione rappresenta l'essenziale presupposto.

Le questioni promosse dalla regione sono fondate, in riferimento agli artt. 119 e 3 Cost., nei termini di seguito precisati.

8.1.– Al fine di ridurre il contenzioso, il legislatore statale ha scelto di alleviare gli oneri delle imprese che imboccano la strada della definizione bonaria e, quindi, si è fatto carico della quota che i fornitori di dispositivi medici non dovranno più versare, in virtù di una disciplina di agevolazione.

Le risorse stanziare nel fondo corrispondono alla quota che cessa di gravare sulle imprese, quando scelgano una definizione conciliativa delle controversie o rinuncino ad avviarle. La dotazione del fondo è determinata sul presupposto che tutte le imprese desistano dal contenzioso. Ne deriva che le somme stanziare a favore di regioni e province autonome coprono importi che le imprese non dovranno più versare.

8.2.– Poste tali premesse, la ricorrente osserva che, in questo modo, regioni e province autonome «potranno ottenere risorse anche superiori al ripiano di tale tetto di spesa, in quanto avranno diritto all'intera frazione di ripiano da parte delle aziende, ove queste non aderiscano alla definizione agevolata introdotta dalla norma».

Poiché è imprevedibile il numero delle aziende fornitrici di dispositivi medici che sceglieranno di addivenire a una definizione agevolata, le regioni si gioveranno «in maniera del tutto aleatoria» delle somme stanziare e potranno anche lucrare un *quid pluris*.

Nella memoria illustrativa, la ricorrente pone in risalto l'insussistenza di una ragionevole connessione «tra le effettive sorti del contenzioso attivato dalle aziende fornitrici e il riconoscimento delle risorse pubbliche aggiuntive stanziare con le impugnate disposizioni».

Nessuna stima, difatti, è stata elaborata in ordine alla «platea di imprese che, rinunciando al contenzioso, saranno tenute a una corresponsione ridotta della quota di ripiano posta a loro carico». Su tali profili si diffonde la memoria illustrativa della ricorrente, che adombra il rischio di un «cumulo di risorse», suscettibile di rendere il contributo statale «slegato da ogni legittimo presupposto giuridico e/o causale».

8.3.– I rilievi della regione colgono nel segno, nei limiti che ora saranno precisati.

È significativo, anzitutto, che la ricorrente abbia esteso l'impugnazione anche all'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito.

Le risorse stanziare per il fondo sono state determinate proprio in base al meccanismo che la disposizione impugnata tratteggia. Tra l'istituzione del fondo, nella conformazione che la ricorrente censura, e tale meccanismo di agevolazione intercorre, dunque, un nesso inscindibile: dalla scelta di alleviare gli oneri delle imprese trae origine anche il fondo, con la dotazione che gli è stata concretamente assegnata.

Tuttavia, nel congegno che la disciplina impugnata modella, si può scorgere un'intrinseca antinomia tra i criteri selettivi dello sgravio accordato alle imprese e l'assegnazione delle risorse alle regioni e alle province autonome, per far fronte agli oneri sopravvenuti in conseguenza del beneficio concesso alle imprese.

Tale antinomia trascende il rango dei meri inconvenienti di fatto, in quanto è insita nello stesso assetto che il legislatore, in via generale e astratta, ha delineato.

Delle risorse assegnate dallo Stato le regioni e le province autonome si giovano anche quando le aziende fornitrici non abbiano aderito alla definizione agevolata e restino, quindi, tenute al versamento degli interi importi dovuti alle stesse regioni e province autonome. Dalla circostanza, accidentale e imprevedibile, della rinuncia al contenzioso consegue il concreto ammontare delle entrate.

La combinazione tra uno sgravio per le imprese modulato in termini restrittivi e uno stanziamento di risorse concepito in modo indifferenziato conduce a riconoscere, alle regioni e alle province autonome che abbiano superato il tetto di spesa, risorse superiori all'importo necessario a ripianarlo.

8.4.– L'incongruenza riscontrata si riverbera anche su un equilibrato e armonico assetto delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni, presidiato dall'art. 119 Cost. La lesione dei criteri che presiedono a tale assetto radica l'interesse della regione a ricorrere contro le disposizioni statali, idonee a vanificare le esigenze di distribuzione trasparente e razionale delle limitate risorse disponibili negli ambiti in cui si esplica l'autonomia garantita dalla Costituzione.

8.5.– Occorre, dunque, ripristinare il rapporto di necessaria correlazione tra le risorse, già stanziare dal legislatore statale al fine precipuo di alleviare gli oneri delle imprese, e la finalità di rendere sostenibile, per le regioni, l'obiettivo di ripianare la spesa concernente i dispositivi medici.

Il punto di equilibrio tra gli interessi contrapposti si rinviene nel riconoscimento a tutte le imprese della riduzione dell'importo dovuto, a prescindere dalla scelta di abbandonare il contenzioso.

In tal modo, si pone rimedio alla irragionevolezza della disposizione impugnata e al rischio dell'assegnazione di somme ingiustificate alle regioni che hanno travalicato i tetti di spesa imposti dal legislatore statale.

Le somme del fondo sono così interamente destinate alle aziende fornitrici di dispositivi medici, per alleviare gli oneri derivanti dal meccanismo del *payback*.

9.– In conclusione, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, nella parte in cui non estende a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici la riduzione al 48 per cento della quota determinata dai provvedimenti regionali e provinciali di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito.

In forza della declaratoria di illegittimità costituzionale, tale riduzione è dunque riconosciuta in termini generali e non è subordinata alla scelta della definizione bonaria del contenzioso e alla presentazione di apposita istanza di avvalersi di tale modalità agevolata, con conseguente caducazione delle procedure e dei termini individuati dal medesimo art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2023, n. 56, nella parte in cui non estende a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici la riduzione al 48 per cento della quota determinata dai provvedimenti regionali e provinciali di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, con conseguente caducazione delle procedure e dei termini individuati dal medesimo art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2 e 6, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 2 luglio 2024, n. 141

Materia: bilancio e contabilità pubblica – tutela salute – coordinamento finanza pubblica

Parametri invocati: art. 117 commi secondo e terzo della Costituzione; artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost; artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, (come norma interposta);

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto:

- artt. 35, c. 2°, e 56 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie);
- art. 5, c. 1°, della legge della Regione Sardegna 29 dicembre 2023, n. 21, (Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2023, alla legge n. 9 del 2023 e alla legge regionale n. 1 del 2023).

Esito:

- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie) promosse in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, della Costituzione;
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna 29 dicembre 2023, n. 21, (Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2023, alla legge n. 9 del 2023 e alla legge regionale n. 1 del 2023) promosse, in riferimento agli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost., e agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012;
- estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Estensore nota: Maria Palchetti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 35, c. 2°, e 56 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie) e dell'art. 5, c. 1°, della legge della Regione Sardegna 29 dicembre 2023, n. 21, (Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2023, alla legge n. 9 del 2023 e alla legge regionale n. 1 del 2023).

In primo luogo, per quanto riguarda la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 comma 2 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9, la Corte ha dichiarato l'estinzione del processo in quanto, in seguito all'intervento operato dall'art. 5, comma 32, lettera b), numero 2), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ne ha disposto l'abrogazione a decorrere dal 20 dicembre 2023 (come stabilito dall'art. 27, comma 1, della medesima legge), il Consiglio dei ministri ha deliberato la rinuncia all'impugnativa della disposizione in esame.

Il ricorrente ha promosso inoltre questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 e dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023, che modifica l'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

In particolare il ricorrente ha impugnato l'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 che interviene sul testo dell'art. 5, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023 in quanto la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, indicato come norma interposta, e da tale contrasto discenderebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», anche con riguardo ai principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Il ricorrente sostiene che i vincoli previsti dalla norma interposta, relativamente alle risorse destinate a coprire la spesa sanitaria, costituirebbero un limite invalicabile non solo per l'amministrazione pubblica ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustificerebbe l'adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario.

Il ricorrente ha altresì impugnato l'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023, che modifica l'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. con riguardo alla materia «coordinamento della finanza pubblica», nonché degli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, che ha introdotto i limiti di spesa, successivamente rideterminati dall'art. 1, comma 233, della legge n. 213 del 2023, e agli artt. 3 e 4 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

L'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 prevede che le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera possano essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell'anno 2021 e incrementa il tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023 anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali che prevedono la riduzione dell'acquisto di volumi di prestazioni sanitarie da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera finalizzate alla contrazione della spesa pubblica. Tale previsione si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, il quale individua precisi obiettivi di spesa per la finanza pubblica con violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In primo luogo la Corte dichiara l'inammissibilità delle censure promosse nei confronti dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 con riguardo alla lamentata violazione dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

La Corte evidenzia infatti che il ricorrente si limita a evocare i predetti parametri costituzionali senza produrre alcuna argomentazione a sostegno dell'asserita lesione e che, per costante giurisprudenza costituzionale, «il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto sviluppando un'argomentazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa» (sentenze n. 89 del 2024 e n. 112 del 2023).

Per la medesima ragione la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni promosse nei confronti dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 in riferimento agli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost., e 3 e 4 statuto speciale, essendo tali parametri evocati dal ricorrente senza una benché minima argomentazione.

In secondo luogo la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 e dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023, promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

La Corte ha ribadito che con riguardo ai vincoli di finanza pubblica recati dalla legislazione statale, essi «si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017)» (sentenza n. 231 del 2017) e che i tetti di spesa costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte, tuttavia, ha precisato che la Regione autonoma Sardegna rientra nel novero degli enti ad autonomia speciale che provvedono integralmente al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale. Difatti, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, «[d]all'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato» e che, per orientamento costante della Corte, il finanziamento integrale degli oneri del servizio sanitario regionale a carico del bilancio della Regione autonoma Sardegna comporta che lo Stato non possa intervenire con norme che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Regione autonoma.

Sottolinea quindi la Corte che i vincoli recati dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, non si riferiscono alla Regione autonoma Sardegna che provvede autonomamente e integralmente al finanziamento del proprio sistema sanitario.

Conclude la Corte che la Regione autonoma Sardegna non è sottoposta a un piano di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria e che l'intervento regionale oggetto di impugnazione è finalizzato a garantire i livelli essenziali di assistenza e a ridurre i tempi di attesa.

La Corte dichiara quindi non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 e dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

SENTENZA N. 141
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 35, comma 2, e 56 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), e dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna 29 dicembre 2023, n. 21 (Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2023, alla legge regionale n. 9 del 2023 e alla legge regionale n. 1 del 2023), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 22 dicembre 2023 e il 27 febbraio 2024, depositati in cancelleria il 22 dicembre 2023 e il 27 febbraio 2024, iscritti ai numeri 35 del registro ricorsi 2023 e 7 del registro ricorsi 2024 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 4 e 7, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 2 luglio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2023 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, degli artt. 35, comma 2, e 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

1.1.– L'art. 35, comma 2, sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto – ponendosi in contrasto con la norma interposta di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, violerebbe l'art. 117, commi secondo, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «ordinamento civile» (comma secondo, lettera *l*), e terzo, Cost. per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», anche con riguardo ai principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

1.2.– Il ricorrente ha impugnato altresì l'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 che interviene sul testo dell'art. 5, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023.

La disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, indicato come norma interposta, e da tale contrasto discenderebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», anche con riguardo ai principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Sostiene il ricorrente che i vincoli previsti dalla norma interposta, relativamente alle risorse destinate a coprire la spesa sanitaria, costituirebbero un limite invalicabile non solo per

l'amministrazione pubblica ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustificherebbe l'adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario (è citata la sentenza di questa Corte n. 203 del 2016).

La normativa statale che prevede le suddette misure di riequilibrio, difatti, recherebbe principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», atteso che essa persegue espressamente la «finalità di far fronte all'elevato e crescente deficit della sanità e alle esigenze ineludibili di bilancio e di contenimento della spesa pubblica». Tale finalità si imporrebbe anche alla resistente, dato che – in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» e in materia di «igiene e sanità» – l'art. 4 statuto speciale condiziona espressamente l'esercizio delle competenze legislative regionali al rispetto dei vincoli derivanti dalla Costituzione, dai principi dell'ordinamento giuridico statale, dagli obblighi internazionali, dagli interessi nazionali, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, nonché dai principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

L'Avvocatura generale dello Stato nella memoria illustrativa dà conto che l'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 è stato modificato dapprima ad opera dell'art. 5, comma 32, lettera f), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 e, successivamente, dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023.

Ritiene, tuttavia, che tali interventi legislativi non possano condurre a una declaratoria di cessazione della materia del contendere, in quanto non avrebbero rimosso i vizi di legittimità costituzionale dedotti nel ricorso; tanto che la normativa sopravvenuta è stata anch'essa successivamente impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con successivo ricorso.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2024, ha impugnato l'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023, che, come visto, modifica l'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. con riguardo alla materia «coordinamento della finanza pubblica», nonché degli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, che ha introdotto i limiti di spesa, successivamente rideterminati dall'art. 1, comma 233, della legge n. 213 del 2023, e agli artt. 3 e 4 statuto speciale.

L'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 prevede che le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera possano essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell'anno 2021 e incrementa il tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023 anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali che prevedono la riduzione dell'acquisto di volumi di prestazioni sanitarie da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera finalizzate alla contrazione della spesa pubblica.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, il quale individua precisi obiettivi di spesa per la finanza pubblica con violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.– I giudizi, per la parte che qui interessa, riguardano disposizioni in parte coincidenti, impugnite con riferimento agli stessi parametri e con argomentazioni analoghe; pertanto, riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 35 reg. ric. 2023, gli stessi devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica sentenza.

4.– Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 35, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, in seguito all'intervento operato dall'art. 5, comma 32, lettera b), numero 2), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ne ha disposto l'abrogazione a decorrere dal 20 dicembre 2023 (come stabilito dall'art. 27, comma 1, della medesima legge), il Consiglio dei ministri, nella riunione del 21 febbraio del 2024, ha deliberato la rinuncia all'impugnativa limitatamente alla disposizione in esame.

Nell'udienza pubblica del presente giudizio la difesa della Regione autonoma Sardegna ha dichiarato di accettare la rinuncia.

Pertanto, va dichiarata l'estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, (*ex multis*, sentenze n. 119 del 2024 e n. 190 del 2022).

5.– L'art. 56 della legge n. 9 del 2023 interviene sull'art. 5, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023; la disposizione è stata poi modificata, dapprima, dall'art. 5, comma 32, lettera *f*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 e poi sostituita dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023, impugnato con il ricorso iscritto al n. 7 reg. ric. 2024.

Per tale motivo, si ritiene di esaminare congiuntamente le censure promosse nei confronti di dette disposizioni.

5.1.– Vanno, innanzitutto, esaminati alcuni profili preliminari che riguardano le censure promosse nei confronti dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 e nei confronti dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023.

Occorre rilevare d'ufficio un profilo di inammissibilità delle censure promosse con il ricorso n. 35 del 2023 nei confronti dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 con riguardo alla lamentata violazione dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Il ricorrente, difatti, si limita a evocare i predetti parametri costituzionali senza produrre alcuna argomentazione a sostegno dell'asserita lesione.

Per costante giurisprudenza costituzionale, «il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto sviluppando un'argomentazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa» (sentenze n. 89 del 2024 e n. 112 del 2023).

Onere che, con riguardo ai citati parametri costituzionali, non risulta assolto dal ricorrente nel presente giudizio e, pertanto, le censure proposte sono inammissibili.

5.2.– Anche per quel che concerne il ricorso iscritto al n. 7 reg. ric. 2024, occorre rilevare d'ufficio l'inammissibilità delle questioni promosse nei confronti dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 in riferimento agli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost., e 3 e 4 statuto speciale, essendo tali parametri evocati dal ricorrente senza una benché minima argomentazione.

Ciò determina, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale già richiamata, l'inammissibilità delle relative censure.

6.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 e dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023, promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, non sono fondate.

L'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 ha aggiunto un periodo al comma 12 dell'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, il quale dopo la modifica prevede che: «[I]e risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera possono essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell'anno 2021 e per incrementare il tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023 anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali che prevedono la riduzione dell'acquisto di volumi di prestazioni sanitarie da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera finalizzate alla contrazione della spesa pubblica, in quanto la Regione provvede con proprie risorse al finanziamento della spesa sanitaria».

L'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 prevede che: «1. L'articolo 56 della legge regionale 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), come modificato dall'articolo 5, comma 32, lettera *f*) della legge regionale n. 17 del 2023, è così sostituito: “Art. 56 (Disposizioni in materia di tetti di spesa per prestazioni sanitarie erogate da privati accreditati) 1. Al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e ridurre i tempi di attesa, fermo restando l'equilibrio economico finanziario generale del Servizio sanitario regionale, la Giunta regionale è autorizzata a incrementare la spesa per l'acquisto

di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 40 per cento rispetto alla spesa consuntivata nel 2011. Non rientrano nei limiti gli incrementi di spesa per le prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità rispetto spesa consuntivata nel 2015 e gli incrementi per l'acquisto di prestazioni di emodialisi e radioterapia rispetto alla spesa consuntivata nel 2011"».

7.– Ai fini del presente scrutinio, giova premettere una ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale nel quale le disposizioni impugnate si inseriscono.

La disposizione di riferimento in tema di tetti di spesa in materia sanitaria è l'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, il quale prevede che «14. Ai contratti e agli accordi vigenti nell'esercizio 2012 [...], per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014. A decorrere dall'anno 2016, in considerazione del processo di riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato in attuazione di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, al fine di valorizzare il ruolo dell'alta specialità all'interno del territorio nazionale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità, nonché di prestazioni erogate da parte degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) a favore di cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza ricomprese negli accordi per la compensazione della mobilità interregionale [...] e negli accordi bilaterali fra le regioni per il governo della mobilità sanitaria interregionale [...], in deroga ai limiti previsti dal primo periodo [...]. Il livello di spesa determinatosi per il 2012 a seguito dell'applicazione della misura di contenimento di cui al presente comma costituisce il livello su cui si applicano le misure che le regioni devono adottare, a decorrere dal 2013, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), terzo periodo del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111».

Successivamente, l'art. 45, comma 1-ter, inserito in sede di conversione del d.l. n. 124 del 2019 ha stabilito che «il limite di spesa indicato all'articolo 15, comma 14, primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è rideterminato nel valore della spesa consuntivata nell'anno 2011, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale».

Da ultimo, l'art. 1, comma 233, della legge n. 213 del 2023 ha previsto che «[a] fine di concorrere all'ordinata erogazione delle prestazioni assistenziali ricomprese nei livelli essenziali di assistenza, il limite di spesa indicato all'articolo 15, comma 14, primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è rideterminato nel valore della spesa consuntivata nell'anno 2011 incrementata di 1 punto percentuale per l'anno 2024, di 3 punti percentuali per l'anno 2025 e di 4 punti percentuali a decorrere dall'anno 2026, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del servizio sanitario regionale».

Con riguardo ai vincoli di finanza pubblica recati dalla legislazione statale, questa Corte è costante nel ritenere che essi «si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017)» (sentenza n. 231 del 2017).

Questa Corte ha altresì affermato che i tetti di spesa costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Occorre tuttavia verificare se, nel caso di specie, essi costituiscano un vincolo per la legislazione regionale sarda nella allocazione della spesa sanitaria.

A tal proposito è bene precisare che la Regione autonoma Sardegna rientra nel novero degli enti ad autonomia speciale che provvedono integralmente al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale. Difatti, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, «[d]all'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato».

Il finanziamento integrale degli oneri del servizio sanitario regionale a carico del bilancio della Regione autonoma Sardegna comporta, per orientamento costante di questa Corte, che lo Stato non possa intervenire con norme che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Regione autonoma.

È stato difatti affermato che in siffatta ipotesi «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009; successivamente ribadita dalle sentenze n. 174 del 2020, n. 241 del 2018, n. 231 del 2017, n. 75 del 2016, n. 125 del 2015, n. 115 del 2012 e n. 133 del 2010)» (sentenza n. 11 del 2021).

Dunque, i vincoli recati dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, non si riferiscono alla Regione autonoma Sardegna che provvede autonomamente e integralmente al finanziamento del proprio sistema sanitario.

Occorre tener conto, altresì, che la Regione autonoma Sardegna non è sottoposta a un piano di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria e che l'intervento regionale oggetto di impugnazione è finalizzato a garantire i livelli essenziali di assistenza e a ridurre i tempi di attesa. Inoltre, come previsto dall'impugnato art. 5, «la Giunta regionale è autorizzata a incrementare la spesa per l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 40 per cento rispetto alla spesa consuntivata nel 2011». Entro il predetto limite, l'entità delle risorse occorrenti agli indicati fini viene stabilita dalla Regione autonoma in relazione alla consistenza del proprio bilancio sul quale grava la spesa sanitaria regionale «fermo restando l'equilibrio economico finanziario generale del Servizio sanitario regionale». Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 e dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso n. 35 del registro ricorsi 2023;
riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), promosse, in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna 29 dicembre 2023, n. 21, (Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2023, alla legge regionale n. 9 del 2023 e alla legge regionale n. 1 del 2023), promosse, in riferimento agli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost., e agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai

cittadini), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023 promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 8 maggio 2024, n. 142

Materia: edilizia e urbanistica – governo del territorio

Parametri invocati: artt. 9, secondo comma, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, e 120 della Costituzione, nonché art. 3, primo comma, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) nella materia “edilizia ed urbanistica” in relazione – quali norme interposte – all’art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, al d.m. n. 1444 del 1968, recepito nella Regione autonoma con il decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, nonché agli artt. 2-bis, 6 e 14 del d.P.R. n. 380 del 2011 (t.u. edilizia).

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 123, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127; 128, comma 1, lettere a) e b); 131 e 133 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell’art. 123, comma 11, della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente all’inciso “degli indici volumetrici e”;
- 2) illegittimità costituzionale dell’art. 128, comma 1, lettera a), della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente all’inciso “condono o”;
- 3) illegittimità costituzionale dell’art. 131, comma 1, lettera a), della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui aggiunge la lettera f-bis) all’art. 15, comma 1, della l.r. Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative) limitatamente all’inciso “pergole bioclimatiche, intese come”;
- 4) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 123, commi 1, 2, 3 e 4, della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, promosse in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), e 120 della Costituzione, e all’art. 3, primo comma, lettera f), della l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);
- 5) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127, comma 1; 128, comma 1, lettere a) e b); 131, comma 1, lettera a), e 133 della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, promosse in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost.;
- 6) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3, e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127, comma 1; 128, comma 1, lettere a) e b); 131, comma 1, lettera a), e 133 della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, promosse in riferimento all’art. 120 Cost.;
- 7) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 125, comma 7; 127, comma 1, e 128, comma 1, lettera b), della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, promosse in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all’art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale;
- 8) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 5, 6 e 7; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 126, comma 1, e 133 della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, promosse in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all’art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale.

Estensore nota: Alice Simonetti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge della reg. Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie).

La pronuncia in esame si incentra, tuttavia, esclusivamente sulle censure proposte con il dodicesimo e quattordicesimo motivo del ricorso erariale, concernenti il Capo XI della l.r. n. 9 del 2023 (recante “Norme in materia di recupero del patrimonio edilizio e urbanistica”).

In particolare, con il primo dei due motivi esaminati, lo Stato ha contestato gli artt. 123, commi da 1 a 7 e 11 (relativo agli interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti), 24, commi da 1 a 4 (relativo agli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra), 125, comma 7 (relativo agli interventi per il riuso degli spazi di grande altezza), 126, comma 1 (relativo ad opere nelle strutture turistiche recettive), 127 (recante “Disposizioni edilizie in favore dei portatori di handicap gravi”), 128, comma 1, lettere a) e b) (che delimita l’ambito di applicazione di tutte le suddette opere edilizie), e 133 (che detta la disciplina per la “valorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddì”).

Le disposizioni evocate sarebbero in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., nella materia “governo del territorio” e l’art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale nella materia “edilizia ed urbanistica” in relazione all’art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, al d.m. n. 1444 del 1968, recepito nella Regione autonoma con il decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, nonché agli artt. 2-bis, 6 e 14 del t.u. edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001).

Secondo il ricorrente le disposizioni impuginate consentirebbero per la generalità degli immobili esistenti, in via stabile e non eccezionale, opere edilizie implicanti aumenti di cubatura con “profonda alterazione degli standard urbanistici” a prescindere dal loro recepimento in uno strumento urbanistico di tipo attuativo. L’art. 126, comma 1, della l.r. n. 9 del 2023, che consente nelle strutture alberghiere la chiusura con elementi amovibili delle verande e tettoie per un periodo massimo di duecentoquaranta giorni, si porrebbe poi in contrasto anche con l’art. 6, comma 1, lettera e-bis), t.u. edilizia che autorizza, senza titolo abilitativo, le opere temporanee solo se mantenute nel più ridotto periodo di centottanta giorni.

Con il secondo motivo di ricorso esaminato, invece, il Presidente del Consiglio dubita della legittimità costituzionale dell’art. 131, comma 1, lettera a), numero 1) della l.r. n. 9 del 2023, nella parte in cui inserisce il posizionamento delle “pergole bioclimatiche” tra le opere che nel territorio sardo possono essere realizzate in regime di edilizia libera, ai sensi dell’art. 15, comma 1, della l.r. n. 23 del 1985.

In via preliminare, la Corte rigetta l’eccezione di improcedibilità del ricorso formulata dalla difesa della Regione Sardegna non ritenendo soddisfacente lo ius superveniens rappresentato dall’art. 4, comma 1, lettera c), numero 2) della l.r. 19 dicembre 2023, n. 17 (non intervenendo, tale disposizione, sul rispetto dei limiti di densità edilizia la cui violazione forma oggetto dell’impugnativa statale), mentre rileva d’ufficio l’inammissibilità – per difetto di motivazione – della doglianza erariale incentrata sulla violazione del principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost., per mancata osservanza dell’obbligo della pianificazione concertata e condivisa.

L’esame del merito delle complesse e articolate censure proposte con il ricorso statale è preceduto dall’individuazione dell’ambito materiale cui ricondurre la normativa impugnata (necessaria a segnare i confini della contestata potestà legislativa regionale), nonché dell’effettiva portata della nuova disciplina introdotta con la l.r. n. 9 del 2023.

Sotto il primo profilo, la Corte rileva che le disposizioni aventi ad oggetto il recupero del patrimonio edilizio esistente, la valorizzazione urbanistica di un’area degradata e la realizzazione di interventi edili in edilizia libera, in ragione della loro ratio, della finalità perseguita e del loro contenuto, vanno ascritte alla materia “edilizia ed urbanistica” in cui la Regione autonoma Sardegna ha potestà normativa primaria ai sensi dell’art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale, sottoposta ai limiti rappresentati dai principi dell’ordinamento

giuridico della Repubblica e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (identificate, nel caso di specie, nei parametri interposti individuati dal ricorrente). Di conseguenza, si rivela invece inammissibile l'evocazione dei principi fondamentali nella materia "governo del territorio" di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., che si riferisce al diverso ambito della potestà legislativa concorrente.

Non solo. Ad avviso della Corte, dalla complessiva lettura degli argomenti a sostegno del ricorso si ricava che il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta esclusivamente che siano disattesi i limiti della densità edilizia fissati dagli standard urbanistici (disciplinati, a livello nazionale, dall'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968 e, nella Regione autonoma Sardegna, dall'art. 4 del decreto assessoriale n. 2266/U del 1983) o da quelli più rigorosi stabiliti dalla pianificazione, mentre non risulta contestata la disciplina e l'eventuale superamento degli ulteriori limiti di altezza, distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti e gli spazi destinati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi.

Sotto il secondo profilo, la sentenza premette una breve illustrazione sulla genesi della normativa impugnata, che costituisce riedizione – con modifiche – di norme sugli interventi di riutilizzo di spazi e volumi di vario genere, sull'ampliamento volumetrico delle abitazioni dei disabili gravi e su condizioni di ammissibilità, regole comuni e procedure conseguente alla dichiarazione (con sentenza n. 24 del 2022) di illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della l.r. Sardegna n. 1 del 2021, che aveva differito al 31 dicembre 2023 il termine di efficacia di analoghe previsioni inserite, tuttavia, nella normativa eccezionale del "Piano casa" adottato con l.r. n. 8 del 2015.

In proposito, la Corte rileva come l'impugnata l.r. n. 9 del 2023 non delinea, diversamente dal precedente citato, una disciplina straordinaria e derogatoria, ma una disciplina "a regime". Tale conclusione consegue sia al riscontro di una serie di indici in grado di rivelare la stabilità dell'intervento normativo, sia all'ampiezza dell'ambito oggettivo della disciplina, che interessa un novero particolarmente ampio di spazi e volumi all'intero edificato esistente alla data di entrata in vigore della legge (vale a dire alla data del 24 ottobre 2023) senza peraltro fissare un termine finale per la presentazione delle domande per l'ottenimento del titolo edilizio necessario agli interventi da eseguire.

Il giudice delle leggi afferma quindi (cfr. par. 5.3.2.1. del Considerato in diritto) il principio secondo cui "nei casi, come quelli in esame, in cui una legge regionale regoli non in via eccezionale, bensì a regime, il riutilizzo degli spazi e volumi esistenti [...] secondo un approccio sistematico e una loro lettura costituzionalmente orientata, siffatte normative devono intendersi come naturalmente rispettose della pianificazione".

Diversamente, ove la disciplina regionale stabile ponga deroghe espresse agli standard e ai piani urbanistici ne andrà valutata la legittimità costituzionale secondo uno stringente giudizio di proporzionalità "da condurre in astratto sulla «legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti» (ancora sentenza n. 179 del 2019)", nonché con riguardo alla compatibilità con la normativa di matrice paesaggistica.

Date queste premesse, per quanto concerne le censure di cui al primo motivo di ricorso scrutinate nel merito si segnala – in particolare – come la Corte:

- ha ritenuto non fondate le questioni promosse con riguardo all'art. 124, commi da 1 a 4, della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, non rinvenendo nelle disposizioni censurate alcuna norma che consenta espressa deroga agli indici volumetrici relativamente agli interventi di recupero di seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra;

- ha ritenuto non fondate le questioni rivolte verso il comma 5 dell'art. 123, in quanto – pur a fronte dell'ampliamento della nozione di "sottotetto" – non vi sono elementi che inducano a ritenere che l'ammissione della realizzazione di tali nuove volumetrie disattendano, di per sé, i limiti di edificabilità stabiliti dagli standard o dagli strumenti urbanistici;

- ha dichiarato fondate le questioni aventi ad oggetto il comma 11 del medesimo art. 123, in quanto la previsione per cui tanto gli interventi di "riuso" (senza incremento della sagoma esterna

dell'immobile) quanto quelli di "recupero" (con incremento della sagoma esterna) dei sottotetti possano creare nuovo volume urbanistico anche "mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali", consentendo, in via stabile e in termini generali, di disattendere gli standard di densità edilizia fissati dall'art. 4 del decreto assessorile n. 2266/U/1983, o quelli, eventualmente superiori, previsti dai piani urbanistici, non rispetta il principio di proporzionalità; tuttavia, precisa la Corte, "per ripristinare la legittimità costituzionale della disposizione regionale censurata è sufficiente espungere l'inciso «degli indici volumetrici e», permanendo, in quanto non impugnata, la norma derogatoria alla disciplina delle altezze»;

- ha giudicato non fondate le questioni promosse con riguardo ai commi 6 e 7 dell'art. 123, in forza dei quali anche "nelle zone urbanistiche A dotate di Piano particolareggiato adeguato al Piano paesaggistico regionale" sono consentiti gli interventi di recupero dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo con incremento volumetrico, dal momento che, in assenza di deroghe espresse, grazie alle condizioni fissate dall'art. 128, comma 1, lettere d) ed e), della medesima l.r. n. 9 del 2023, risulta escluso il riutilizzo dei diversi spazi e volumi di cui agli artt. 123-127 sia negli edifici di interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico vincolati ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004 (lettera d), sia negli edifici di interesse paesaggistico o identitario individuati nel Piano paesaggistico regionale (lettera e);

- ha ritenuto non fondate le questioni rivolte all'art. 126 della l.r. n. 9 del 2023, che ammette, nelle strutture ricettive alberghiere esistenti "per un periodo non superiore a duecentoquaranta giorni, la chiusura con elementi amovibili, anche a tenuta, delle verande e tettoie coperte già legittimamente autorizzate" in quanto, confermato anche in questo caso il difetto di deroga ai limiti volumetrici stabiliti dagli standard o dalla pianificazione, dal denunciato silenzio in ordine al necessario titolo abilitativo non può essere fatta derivare la violazione dell'art. 6, comma 1, lettera e-bis), del t.u. edilizia (che limita a 180 giorni la durata temporale di interventi temporanei in regime di edilizia libera) bensì l'applicabilità della disciplina generale sulle opere stagionali dettata dalla Regione con l'art. 15 della l.r. n. 23 del 1985, la quale risulta coerente con il t.u. edilizia, se non maggiormente rigorosa;

- ha dichiarato fondata la questione avente ad oggetto l'art. 128, comma 1, lettera a) della l.r. n. 9 del 2023, che consente il riutilizzo degli immobili con difformità sanate con condono, per violazione del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi: il giudice delle leggi conferma, infatti, che "dalla limitata portata delle sanatorie straordinarie si ricava che l'immobile che ne è oggetto non può giovare delle normative che riconoscono vantaggi edilizi che esorbitino dagli interventi di manutenzione, ordinaria o straordinaria, e di ristrutturazione finalizzati alla tutela dell'integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità", limitando tuttavia la declaratoria di illegittimità all'inciso "condono o";

- ha giudicato non fondate le questioni promosse relativamente all'art. 133 della l.r. n. 9 del 2023, il quale promuove il riordino e la valorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddì sorta con edilizia spontanea tra il 1950 e il 1970 su aree demaniali ora acquisite al patrimonio regionale affidando alla Regione la predisposizione di un "programma integrato di riordino urbano" (come previsto dall'art. 40 della l.r. n. 8 del 2015), anche in questo caso riscontrando l'assenza di deroghe tanto alle norme di riforma economico-sociali che impongono i limiti della densità edilizia quanto al sistema sanzionatorio previsto dal t.u. edilizia per gli immobili non sanabili, o il riconoscimento dei benefici volumetrici in favore degli immobili condonati.

Per quanto concerne, infine, il secondo motivo di ricorso esaminato, viene in rilievo l'art. 131, comma 1, lettera a) della l.r. n. 9 del 2023 che, aggiungendo la lettera f-bis) all'art. 15, comma 1, della l.r. n. 23 del 1985 inserisce nell'elenco delle opere consentite in Sardegna senza titolo abilitativo e senza previa comunicazione anche "gli interventi finalizzati al posizionamento di pergole bioclimatiche, intese come pergole aperte almeno su tre lati, coperte con elementi retraibili tipo teli o lamelle anche orientabili e motorizzabili, per consentire il controllo dell'apertura e della chiusura, tanto in aderenza a fabbricato esistente che isolate".

Sebbene l'art. 4, comma 2, della successiva l.r. n. 17 del 2023 ha sostituito nella stessa lettera f-bis), a far data dal 20 dicembre 2023, la dizione "pergole bioclimatiche" con quella di "pergotende", in relazione al periodo in cui la disposizione oggetto di censura è rimasta in vigore la Corte ne ha rilevato il contrasto con l'art. 6, comma 1, lettera e-quinquies), t.u. edilizia, che annovera tra gli interventi che non richiedono alcun titolo abilitativo "gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici", e con il decreto del Ministero delle infrastrutture 2 marzo 2018 (recante l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività in edilizia libera), che inserisce nella categoria degli elementi di arredo delle aree pertinenziali soltanto il pergolato (voce numero 46, se di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo), nonché la tenda a pergola e la pergotenda (voce numero 50, cui sono accomunate la tenda e la copertura leggera di arredo).

Ad avviso della Corte, infatti, dal momento che la struttura della "pergola bioclimatica" – anche alla luce delle prime pronunce dei giudici amministrativi che se ne sono occupati – si contraddistingue per la dotazione di una copertura a lamelle orientabile ma non retraibile, risulta più correttamente da assimilare a una tettoia in quanto genera uno stabile spazio chiuso e richiede un apposito titolo edilizio.

In ogni caso, la *reductio ad legitimitatem* della norma impugnata si ottiene con l'espunzione dell'inciso "pergole bioclimatiche, intese come", in quanto l'ulteriore porzione della norma che definisce l'intervento liberalizzato nel posizionamento di "pergole aperte almeno su tre lati, coperte con elementi retraibili tipo teli o lamelle anche orientabili e motorizzabili, per consentire il controllo dell'apertura e della chiusura, tanto in aderenza a fabbricato esistente che isolate" non si pone, per quanto esposto, in violazione dell'art. 3 dello statuto speciale per il tramite dell'art. 6 t.u. edilizia.

SENTENZA N. 142
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127; 128, comma 1, lettere *a*) e *b*); 131 e 133 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 dicembre 2023, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giovanni Parisi, Roberto Silvio Murrone e Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 35 del 2023), ha impugnato, tra le altre, varie disposizioni della legge della reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, lo scrutinio deve essere qui limitato a quelle proposte con il dodicesimo e quattordicesimo motivo, con cui si censurano diversi articoli contenuti nel Capo XI (recante «Norme in materia di recupero del patrimonio edilizio e urbanistica»), in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, e 120 Cost., nonché in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

1.1.– In particolare, con il primo dei suddetti motivi, lo Stato impugna l'art. 123, commi da 1 a 7 e 11 (relativo agli interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti), l'art. 124, commi da 1 a 4 (relativo agli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra), l'art. 125, comma 7 (relativo agli interventi per il riuso degli spazi di grande altezza), l'art. 126, comma 1 (relativo ad opere nelle strutture turistiche recettive), l'art. 127 (recante «Disposizioni edilizie in favore dei portatori di handicap gravi»), l'art. 128, comma 1, lettere *a*) e *b*) (che delimita l'ambito di applicazione di tutte le suddette opere edilizie), e l'art. 133 (che detta la disciplina per la «[v]alorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddi»).

1.1.1.– Il ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale delle disposizioni sotto il profilo urbanistico-edilizio: sarebbero violati l'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «governo del territorio» e l'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale nella materia «edilizia ed urbanistica» in relazione all'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, al

d.m. n. 1444 del 1968, recepito nella Regione autonoma con il decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, nonché agli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia.

Le disposizioni impugnate consentirebbero – per la generalità degli immobili esistenti, in via stabile e non eccezionale – opere edilizie implicanti aumenti di cubatura con «profonda alterazione degli standard urbanistici» e «in contrasto con il principio fondamentale di pianificazione urbanistica unitaria del territorio». In particolare, le deroghe previste dalle norme regionali opererebbero a prescindere dal loro recepimento in uno strumento urbanistico di tipo attuativo come preteso, invece, dall'art. 2-*bis* t.u. edilizia.

Quanto all'art. 126, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 – che consente nelle strutture alberghiere la chiusura con elementi amovibili delle verande e tettoie per un periodo massimo di duecentoquaranta giorni –, oltre alla lesione dei suddetti parametri interposti, è denunciato il contrasto anche con l'art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia che autorizza, senza titolo abilitativo, le opere temporanee solo se mantenute nel più ridotto periodo di centottanta giorni.

1.1.2.– Dalle doglianze di tipo urbanistico-edilizio, l'Avvocatura dello Stato inferisce la violazione degli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.: la previsione di interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito danneggerebbe il territorio anche nel suo aspetto paesaggistico e ambientale.

1.1.3.– Infine, sarebbe leso l'art. 120 Cost. «per mancata osservanza dell'obbligo di pianificazione concertata e condivisa».

1.2.– Con il secondo dei suddetti motivi di ricorso, il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 131 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 nella parte in cui inserisce il posizionamento delle «pergole bioclimatiche» tra le opere che nel territorio sardo possono essere realizzate in regime di edilizia libera, ai sensi dell'art. 15, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

La norma regionale – dettata dal comma 1, lettera *a*), numero 1), del predetto articolo – vulnererebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. *sub* «governo del territorio» e l'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale, nella materia «edilizia ed urbanistica», per il tramite dell'art. 6 t.u. edilizia. Infatti, la norma statale consentirebbe il libero posizionamento di pergolati e pergotende, ma non di pergole bioclimatiche che, in quanto assimilabili alle tettoie, richiederebbero un apposito titolo abilitativo.

2.– In via preliminare, la Regione autonoma Sardegna ha resistito al ricorso sostenendo l'«improcedibilità» tanto del primo, quanto del secondo motivo di ricorso, nonché l'inammissibilità, per diversi profili, di alcune delle questioni promosse.

2.1.– Occorre esaminare con priorità l'eccezione di improcedibilità per intervento dello *ius superveniens*, tesa a precludere trasversalmente la disamina del merito.

Secondo la resistente, le doglianze statali sarebbero state superate per effetto delle modifiche apportate alle disposizioni censurate dalla legge reg. Sardegna n. 17 del 2023.

Nello specifico, quanto alle censure di cui al primo motivo, l'art. 4, comma 1, lettera *c*), numero 2), della novella, modificando l'art. 128 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, avrebbe «riportat[o] a sistema la regolamentazione degli standard urbanistici» per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, con tacitazione dei rilievi statali.

Quanto al secondo motivo, l'art. 4, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 avrebbe superato la promossa questione di legittimità costituzionale tramite la sostituzione del termine «pergole bioclimatiche» con quello di «pergotenda», con conseguente raccordo della disciplina regionale al regime in proposito stabilito dal legislatore statale.

2.1.1.– L'eccezione non ha fondamento per ambedue i motivi di impugnazione.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la modifica della disposizione oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale, intervenuta in pendenza di giudizio, determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente due condizioni: il carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata

applicazione *medio tempore* della disposizione impugnata (tra le molte, sentenze n. 240 del 2022 e n. 82 del 2021; ordinanza n. 96 del 2023).

Quando, invece, come nella specie, la modifica della normativa censurata intervenga prima dell'impugnazione, al ricorrere delle predette condizioni consegue l'inammissibilità dell'impugnazione per difetto di interesse.

2.1.2.– In relazione ad entrambe le impugnative non risultano integrati i menzionati requisiti.

Per quanto attiene al primo motivo, è carente la condizione della satisfattività.

Per effetto della menzionata novella, l'art. 128, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 prevede ora che «[g]li interventi di cui agli articoli 123, 124 e 125 sono subordinati al reperimento degli spazi per parcheggi previsti dall'articolo 41-*sexies* della legge n. 1150 del 1942, e successive modifiche ed integrazioni, nonché degli spazi pubblici previsti dagli articoli 6, 7 e 8 del decreto assessoriale n. 2266/U del 1983» e in caso di impossibilità di reperimento delle aree ne è consentita la monetizzazione e, dunque, il pagamento al comune di una somma pari al valore di mercato di aree con caratteristiche simili a quelle che si sarebbero dovute reperire.

La disposizione sopravvenuta ha così condizionato il riutilizzo di sottotetti, piani pilotis, seminterrati e spazi di grande altezza al rispetto o alla monetizzazione degli standard su parcheggi e spazi a fruizione pubblica, ma nulla ha disposto in ordine al rispetto dei limiti della densità edilizia su cui – come meglio si preciserà – esclusivamente si appunta il ricorso.

Inoltre, il *novum* legislativo non è affatto intervenuto sulle ulteriori norme impuginate, contenute negli artt. 126, 127 e 128, comma 1, lettere *a*) e *b*), e 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

2.1.3.– Per quanto concerne il secondo motivo, difetta la prova della mancata applicazione *medio tempore* dell'impugnato art. 131, comma 1, lettera *a*), numero 1), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

La disposizione impugnata ha consentito nell'immediato l'apposizione delle pergole bioclimatiche in regime di edilizia libera e ha avuto vigenza per circa due mesi (dal 24 ottobre al 19 dicembre 2023): pertanto – come anche dichiarato nella nota della Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia della Regione autonoma Sardegna depositata in giudizio – non si può escludere che sull'intero territorio regionale sia stata eretta, senza titolo abilitativo, qualche opera di tal fatta, nel pur breve termine intercorrente tra l'entrata in vigore della norma impugnata e di quella sopravvenuta.

2.2.– Quanto alle ulteriori eccezioni di inammissibilità, spiegate dalla resistente in relazione alle censure rivolte alle singole disposizioni, è opportuno differirne la disamina alla trattazione di ciascuna di esse.

3.– Ancora in via preliminare, deve rilevarsi di ufficio l'inammissibilità della doglianza di violazione del principio di copianificazione proposta a chiusura del primo dei motivi di ricorso.

Il ricorrente sostiene in proposito che le disposizioni sul recupero del patrimonio edilizio confliggano con «il principio di leale collaborazione *ex art. 120 Cost.*, per mancata osservanza dell'obbligo della pianificazione concertata e condivisa, prescritta dalle norme statali in quanto idonea a garantire l'ordinato sviluppo urbanistico e ad individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Per costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa (tra le tante, sentenze n. 155, n. 125 e n. 80 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022).

Il Presidente del Consiglio dei ministri non ha adempiuto all'onere di dedurre specificamente in quali termini confliggano con l'evocato parametro le disposizioni impuginate, le quali più volte (artt. 123, 125 e 128) richiamano il piano paesaggistico di cui la Regione autonoma Sardegna si è dotata (approvato con la delibera della Giunta regionale 5 settembre 2006, n. 36/7, recante «L.R. 25 novembre 2004, n. 8, articolo 1, comma 1, Approvazione del Piano Paesaggistico - Primo ambito omogeneo» relativo alle aree costiere), e non ne disattendono espressamente le previsioni, ma anzi

fissano condizioni volte a salvaguardare i valori dell'ambiente e del paesaggio (art. 128, comma 1, lettere *d, e, f e g*). Questa Corte, infatti, ha già dato atto del «percorso di leale collaborazione che la Regione autonoma Sardegna e lo Stato hanno intrapreso nel procedimento di revisione del piano delle aree costiere e nell'elaborazione del piano relativo alle aree interne, mediante un confronto costante, scandito anche dalla sottoscrizione di un protocollo di intesa [stipulato il 19 febbraio 2007] e di successivi disciplinari attuativi [siglati dalla Regione e dal Ministero per i beni e le attività culturali il 1° marzo 2013 e il 18 aprile 2018], in armonia con quanto è previsto dalla legislazione statale» (sentenza n. 24 del 2022).

4.– L'esame del merito delle doglianze deve essere preceduto, anzitutto, dall'individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre la normativa impugnata, necessaria a segnare i confini della contestata potestà legislativa regionale.

Le disposizioni aventi ad oggetto il recupero del patrimonio edilizio esistente, la valorizzazione urbanistica di un'area degradata e la realizzazione di interventi edili in edilizia libera – in ragione della loro *ratio*, della finalità perseguita e del loro contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi (tra le altre e da ultimo, sentenze n. 26 del 2024, n. 223, n. 124 e n. 6 del 2023) – vanno ascritte alla materia «edilizia ed urbanistica» in cui la Regione autonoma Sardegna ha potestà normativa primaria ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale.

La previsione statutaria pone tra i limiti a tale competenza legislativa i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dettate dal legislatore statale per «rispond[ere] complessivamente ad un interesse unitario» e che «esig[on]o, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale» (per tutte, sentenza n. 198 del 2018).

A siffatte norme – con le precisazioni che si vedranno – questa Corte ha già ricondotto i parametri interposti individuati dal ricorrente e, in particolare, il principio della necessaria pianificazione urbanistica del territorio, espresso nell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 (da ultimo, sentenze n. 147, n. 136 e n. 90 del 2023); la disciplina degli standard urbanistici, che nel medesimo art. 41-*quinquies* rinviene il suo fondamento (sentenza n. 90 del 2023); le norme del t.u. edilizia concernenti i titoli abilitativi (sentenze n. 90 del 2023 e n. 24 del 2022); la normativa a tutela del paesaggio (sentenze n. 90 del 2023; n. 248, n. 24 e n. 21 del 2022).

4.1.– Il riscontro della potestà legislativa primaria nella materia «edilizia ed urbanistica» consente subito di rilevare d'ufficio la palese inconferenza e, pertanto inammissibilità (tra le altre, sentenze n. 171 del 2023, n. 172 del 2021 e n. 144 del 2020), dell'evocazione da parte del ricorrente della violazione dei principi fondamentali nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., che si riferisce al diverso ambito della potestà legislativa concorrente.

5.– Nel contesto delle delineate considerazioni, va esaminato, anzitutto, il primo motivo di impugnazione.

Questo è strutturato con una argomentazione trasversale a sostegno dei due gruppi di censure (quello urbanistico-edilizio e quello paesaggistico-ambientale) – tutta basata sull'assunto secondo cui la disciplina censurata di riutilizzo del patrimonio esistente deroghi ai limiti di densità edilizia – e con la declinazione delle doglianze con riguardo alle singole disposizioni impuginate.

In termini corrispondenti ne andrà affrontato l'esame, procedendo, dapprima, alla verifica del nucleo argomentativo di fondo del ricorrente e, di seguito, al vaglio delle specifiche critiche rivolte alle singole disposizioni.

Ciò richiede una breve illustrazione sulla genesi della normativa impugnata e l'inquadramento della sua portata con i conseguenti risvolti esegetici che, in uno, all'esatta perimetrazione delle censure, consentono di tracciare le coordinate con cui condurre il giudizio di costituzionalità sulle singole norme.

5.1.– L'adozione degli articoli da 123 a 128 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 trae origine dalle vicende che hanno interessato le disposizioni contenute nel Capo I del Titolo II della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 – il cosiddetto “secondo piano casa sardo” – come modificate dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Tale Capo della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, denominato «Norme per il miglioramento del patrimonio esistente», ricomprende: a) le disposizioni che consentono interventi di ristrutturazione, mirati al miglioramento del patrimonio immobiliare esistente, con riconoscimento di incrementi del volume urbanistico disponibile (artt. 30 e 31), e dunque delle premialità volumetriche che contraddistinguono le discipline regionali straordinarie del Piano casa, adottate prima sulla base dell'intesa tra Stato, regioni ed enti locali sottoscritta il 1° aprile 2009 e, di seguito, in virtù dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106; b) le disposizioni che disciplinano gli interventi di riuso e recupero di spazi e volumi di vario genere (art. 31, comma 7-bis, relativo alle verande delle strutture ricettive, art. 32, relativo ai sottotetti, art. 32-bis, relativo a seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra, e art. 33, relativo agli spazi di grande altezza); c) le disposizioni che riconoscono uno speciale ampliamento di volumetria alle abitazioni dei disabili gravi (artt. 30, comma 8, e 36, comma 15-bis); d) le disposizioni che regolano le condizioni di ammissibilità (art. 34), gli aspetti procedurali (art. 35) e dettano regole comuni ai vari interventi (art. 36).

Il suddetto complesso di disposizioni ha cessato di avere effetto in seguito alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che aveva differito al 31 dicembre 2023 il termine di efficacia dell'intero Capo, fissato dall'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 (da ultimo) al 31 dicembre 2020.

In particolare, la sentenza n. 24 del 2022 ha giudicato costituzionalmente illegittima la protrazione (ennesima) del termine di vigenza della normativa in parola. Ciò in quanto l'art. 17, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 «nel sancire per un tempo apprezzabile un'ulteriore proroga di disposizioni che derogano alla pianificazione urbanistica, consente reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio».

Preso atto della pronuncia di questa Corte, il legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia di recupero del patrimonio edilizio e – omettendo la riproposizione delle norme di attribuzione di volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente riconosciuta dalla pianificazione urbanistica (contenute negli artt. 30 e 31) e delle specifiche regole a queste dedicate (art. 36, commi da 1 a 5, da 8 a 10 e 13) – ha rieditato, con alcune modifiche, negli articoli da 123 a 128 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, le norme sugli interventi di riutilizzo di spazi e volumi di vario genere, sull'ampliamento volumetrico delle abitazioni dei disabili gravi e quelle trasversali su condizioni di ammissibilità, regole comuni e procedure.

Nell'operazione normativa, per quanto qui rilevante, la Regione autonoma Sardegna ha poi aggiunto la disposizione sulla valorizzazione della borgata di Marceddì (art. 133) e quella sulla realizzazione di pergole bioclimatiche (art. 131)

5.2.– Quanto alla portata della nuova disciplina relativa al recupero del patrimonio edilizio esistente, deve convenirsi – secondo quanto del resto dedotto anche dalle parti, nelle pur diverse prospettive – sul suo carattere non più, come in passato, di disciplina straordinaria e derogatoria, bensì di disciplina «a regime».

In primo luogo, le disposizioni fuoriescono dalla sfera applicativa della normativa eccezionale del Piano casa – a sua volta caratterizzata dalla temporaneità (sentenze n. 90 e n. 17 del 2023) – come si ricava tanto dalla illustrata mancata riproposizione delle speciali premialità volumetriche, quanto dal mancato richiamo sia all'intesa del 1° aprile 2009, sia all'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

In secondo luogo, plurimi indici rivelano la stabilità dell'intervento normativo. In particolare, il complesso delle previsioni: a) non si auto-qualifica come disciplina straordinaria e temporanea di riutilizzo dell'edificato (come invece riscontrato da questa Corte con riguardo ad altre similari normative regionali in tema di governo del territorio sottoposte al suo sindacato); b) non prevede un termine finale di efficacia della disciplina (a differenza del previgente art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015); c) non contiene una norma di generale deroga alla disciplina urbanistico-edilizia; d) non fa riferimento ad esigenze contingenti e, anzi, esplicita finalità stabili e durevoli quali la riduzione

del consumo di suolo (artt. 123 e 124), la massima fruibilità delle abitazioni dei disabili (art. 127), l'adeguamento delle strutture ricettive all'obiettivo dell'allungamento della stagione turistica (art. 126).

A tanto si accompagna l'ampiezza dell'ambito oggettivo della normativa.

Le disposizioni *de quibus* hanno ad oggetto interventi di riutilizzo di un novero particolarmente ampio di spazi e volumi (piani pilotis, seminterrati e locali al piano terra, soppalchi, spazi di grande altezza, verande, tettoie, sottotetti che, nel caso del riuso, includono anche le terrazze aperte su tutti i lati e gli spazi e i volumi delimitati da altezza di imposta delle falde nulla) con riguardo all'intero edificio esistente alla data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, vale a dire alla data del 24 ottobre 2023 (termine ricavabile, *a contrario*, dall'art. 128, comma 1, lettera *b*, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, il quale esclude l'ammissibilità degli interventi per gli edifici completati dopo la sua entrata in vigore). Inoltre, la legge regionale non pone un termine finale per la presentazione delle domande per l'ottenimento del necessario titolo edilizio.

5.3.– Dalla natura stabile della disciplina in esame derivano rilevanti conseguenze interpretative, in parte diverse da quelle da cui muove il ricorrente.

5.3.1.– La giurisprudenza di questa Corte ha già riconosciuto che gli interventi di recupero volumetrico perseguono interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico (sentenze n. 147 e n. 90 del 2023, n. 54 del 2021), ma al contempo ha «affermato che le leggi regionali che li consentano debbono prevedere (o devono essere interpretate nel senso che devono prevedere) il rispetto tanto della normativa sugli standard urbanistici, quanto del codice dei beni culturali (sentenze n. 17 del 2023, n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021, n. 208 del 2019, n. 282 del 2016)» (ancora, sentenza n. 90 del 2023).

Con riguardo, in particolare, agli standard urbanistici, il cui rispetto è stato espressamente imposto anche alla legislazione speciale del Piano casa – art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e art. 1, comma 271, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» –, questa Corte ha già avuto modo di precisare che l'art. 2-*bis* t.u. edilizia consente alle leggi regionali di prevedere disposizioni derogatorie al d.m. n. 1444 del 1968, ma esclusivamente «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali» e dunque «a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici» (sentenza n. 217 del 2020).

Evidentemente, tali ristretti margini di derogabilità degli indici imposti dagli standard valgono in termini equivalenti tanto per la normativa eccezionale quanto, e a maggior ragione, per la normativa stabile.

5.3.2.– Differente discorso va condotto con riguardo al rapporto della legislazione sul riutilizzo degli immobili e le previsioni pianificatorie.

Come più volte rimarcato dalla giurisprudenza costituzionale, la pianificazione del territorio non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio, ma è rivolta anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, incidenti sul medesimo territorio, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti (sentenze n. 219 e n. 202 del 2021 e similmente sentenze n. 90, n. 19 e n. 17 del 2023 e n. 229 del 2022). In altri termini, sulla medesima *res* (il territorio) incidono una pluralità di interessi che si traducono in una pluralità di beni giuridici.

In tale cornice, diviene rilevante la portata ordinaria o straordinaria della disciplina edilizia.

5.3.2.1.– In particolare, nei casi, come quelli in esame, in cui una legge regionale regoli non in via eccezionale, bensì a regime, il riutilizzo degli spazi e volumi esistenti va, anzitutto, escluso – diversamente dall'impostazione generale da cui muove il ricorrente – che tale disciplina possa essere interpretata nel senso di porre “di per sé” una generale deroga alle previsioni dei piani urbanistici e agli standard cui questi devono conformarsi.

Piuttosto, secondo un approccio sistematico e una loro lettura costituzionalmente orientata, siffatte normative devono intendersi come naturalmente rispettose della pianificazione.

5.3.2.2.– Diversamente, se la disciplina regionale stabile ponga deroghe espresse agli strumenti urbanistici ne andrà valutata la legittimità costituzionale.

In proposito, in più occasioni questa Corte ha affermato che alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – non è impedito in assoluto di consentire interventi in deroga a tali strumenti urbanistici, quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti (sentenze n. 202 e n. 124 del 2021 e n. 245 del 2018). In particolare, il legislatore regionale può ragionevolmente conformare, senza vanificare, la funzione pianificatoria per perseguire interessi generali (ancora sentenze n. 202 del 2021, n. 179 del 2019 e n. 160 del 2016), con una valutazione più ampia delle esigenze proprie di quel territorio (sentenza n. 378 del 2000).

Ove, dunque, le leggi regionali consentano deroghe espresse al principio di pianificazione – che, come rammentato, vincola anche regioni a statuto speciale che abbiano competenza primaria in materia urbanistica – esse soggiacciono a un giudizio di proporzionalità da condurre in astratto sulla «legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti» (ancora sentenza n. 179 del 2019).

In tale prospettiva, anzitutto – come recentemente ribadito (sentenza n. 119 del 2024) – è vero che il legislatore regionale può consentire deroghe di tipo generale a quanto stabilito dai piani con riguardo a determinate tipologie di interventi edilizi, purché connotate dalla «eccezionalità e [...] temporaneità» e dal perseguimento di «obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri» (sentenza n. 17 del 2023).

Va peraltro avvertito che, ove le norme derogatorie siano inserite in una normativa di tipo stabile – come quella in esame –, il vaglio di proporzionalità deve essere necessariamente più stringente di quello da condurre su analoghe norme di tipo temporaneo.

Infine, è appena il caso di ricordare, che il t.u. dell'edilizia consente anche per singoli interventi di ristrutturazione edilizia la possibile deviazione dallo strumento urbanistico comunale, rimettendone l'autorizzazione all'esito di un apposito procedimento (quello del permesso di costruire in deroga previsto dall'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia), nell'ambito del quale il Consiglio comunale attesta che la «realizzazione [dello specifico intervento] è diretta a soddisfare un interesse pubblico che si ritiene prevalente, a determinate condizioni, rispetto all'assetto generale definito dal piano». Le disposizioni impugnate non rimettono all'ente comunale la valutazione in concreto dei singoli interventi di riutilizzo degli spazi e volumi, ma – si ripete – li hanno direttamente assentiti in termini generali e astratti.

Consegue dalla chiarita impostazione ermeneutica che, solo laddove la disciplina in parola consenta un effettivo incremento volumetrico disattendendo i limiti imposti dagli standard e dai piani urbanistici, andrà valutata – nei limiti delle censure proposte – la legittimità costituzionale delle relative norme derogatorie.

5.4.– Ancora, per la valutazione dell'articolato motivo di ricorso, è necessaria l'esatta perimetrazione delle questioni.

5.4.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione di parametri urbanistico-edilizi per la «profonda alterazione degli standard urbanistici» e per contrasto con il «principio fondamentale di pianificazione urbanistica unitaria del territorio», determinato dal consentito generale aumento delle cubature.

La complessiva lettura degli argomenti a sostegno della doglianza porta a restringerne il contenuto: con essa il Presidente del Consiglio lamenta esclusivamente che siano disattesi i limiti della densità edilizia fissati dagli standard urbanistici (disciplinati, a livello nazionale, dall'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968 e, nella Regione autonoma Sardegna, dall'art. 4 del decreto assessoriale n. 2266/U del 1983) o da quelli più rigorosi stabiliti dalla pianificazione. Non è, invece, contestata la disciplina e l'eventuale superamento degli ulteriori limiti di altezza, distanza fra i fabbricati e rapporti

massimi tra spazi destinati agli insediamenti e gli spazi destinati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi.

5.4.2.– Per quanto attiene poi alle questioni di matrice paesaggistica che il ricorrente promuove (artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s, Cost.), deve osservarsi che – salvo con riferimento alla sola impugnazione di una norma di cui si dirà (combinato disposto dei commi 6 e 7 dell’art. 123) – esse sono formulate non già quale diretta violazione di norme statali poste a presidio del paesaggio o delle prescrizioni del piano paesaggistico, bensì quale conseguenza in sé della generale deroga al principio di pianificazione urbanistica.

In particolare, con il rinvio alle sentenze n. 229 del 2022 e n. 219 del 2021, l’Avvocatura dello Stato si limita all’assunto che la previsione di «“interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito”» sarebbe idonea di per sé a «compromettere l’imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l’ambito della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», finendo per «danneggiare il territorio anche nel suo aspetto paesaggistico e ambientale».

Va preliminarmente osservato che il principio stabilito da tali precedenti (ribadito dalla sentenza n. 19 del 2023 ad essi successiva e conforme) non si attaglia al caso in esame, in quanto affermato con riguardo a normative straordinarie – quelle attuative del Piano casa – che sono state concepite, in virtù della loro peculiare genesi, come prevalenti in via generale sui piani urbanistici. E tale prevalenza è stata anche esplicitata dal legislatore nazionale in sede di interpretazione autentica dell’art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, da parte del già richiamato art. 1, comma 271, della legge n. 190 del 2014.

Differentemente, per la disciplina censurata che detta in via “ordinaria” il riutilizzo dell’edificato esistente vale, in senso opposto, il chiarito presupposto esegetico (punto 5.3.2.1.) della tendenziale compatibilità delle normative a regime con il principio di pianificazione: dalla negazione della generale portata derogatoria agli strumenti urbanistici da parte delle disposizioni impugnate deriva, allora, in astratto il difetto della conseguenziale lesione paesaggistica.

È, piuttosto, attraverso l’analisi puntuale della disciplina in questione, che deve valutarsi se, alle eventuali deroghe espresse alla pianificazione urbanistica, per la loro consistenza, consegua anche il danneggiamento del territorio nel suo aspetto paesaggistico e ambientale.

D’altra parte, questa Corte ha già escluso che norme regionali che consentono deroghe agli strumenti di pianificazione urbanistica integrino di per sé anche una deroga alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e al PPR (sentenze n. 119 del 2024, n. 17 del 2023 e n. 124 del 2021).

6.– Così fissate le coordinate dello scrutinio, può procedersi all’analisi delle questioni come declinate con riguardo alle singole disposizioni impugnate, esaminate non secondo la loro successione numerica, bensì sulla base delle pertinenti argomentazioni logiche.

6.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l’art. 124, commi da 1 a 4, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, rubricato «Interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra».

La Regione autonoma Sardegna replica in via preliminare che la violazione degli indici volumetrici è genericamente dedotta e non tiene conto che gli interventi in parola sono subordinati al rispetto delle vigenti prescrizioni urbanistiche statali e regionali.

6.1.1.– L’eccezione di inammissibilità deve essere disattesa.

Con riguardo alla disciplina delle opere in parola, la difesa statale individua le disposizioni oggetto di censura e motiva la violazione dei parametri evocati con l’assunto che il recupero dei suddetti locali comporti la realizzazione di nuove cubature anche oltre i valori massimi posti dagli standard urbanistici e dagli atti di pianificazione.

Pertanto, la motivazione della doglianza supera la soglia minima di chiarezza e completezza che, secondo la rammentata giurisprudenza costituzionale, rende ammissibile l’impugnativa proposta.

Piuttosto, la denunciata genericità della dedotta violazione dei limiti di densità edilizia è profilo che attiene al merito delle censure.

6.1.2.– Tanto premesso, le questioni promosse con riguardo all'art. 124, commi da 1 a 4, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 non sono fondate.

Le disposizioni recano le definizioni di seminterrati, piani pilotis e piano terra (comma 1), le finalità per le quali è ammesso il riuso negli immobili destinati ad uso abitativo (comma 2), le condizioni alle quali è subordinato, da un lato, il riuso dei piani pilotis (comma 3) e, dall'altro, il recupero dei seminterrati (comma 4).

Nel sostenere il superamento delle potenzialità edificatorie con riguardo alla specifica disciplina, il ricorso si limita effettivamente a riportare la definizione legislativa del comma 1 senza dedurre quale sia la specifica norma derogatoria.

Escluso, per quanto esposto (punto 5.3.2.1.), che la disciplina sul riutilizzo di spazi e volumi dia luogo di per sé alla deroga agli indici volumetrici, non si rinviene nelle disposizioni censurate alcuna norma che ne consenta espressamente la disapplicazione.

Tanto trova conferma *a contrario* nello *ius superveniens* che ha modificato il comma 2 dell'art. 124.

Infatti, l'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 ha aggiunto alla norma che consente il riuso dei seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra esistenti negli immobili destinati ad uso abitativo, l'inciso «anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali».

Solo con tale addizione, il legislatore regionale ha espressamente autorizzato la superabilità della densità edilizia. Tale norma innovativa è stata impugnata con autonomo ricorso (reg. ric. n. 6 del 2024), sicché non ricorrono i presupposti per l'estensione del presente giudizio alla nuova formulazione (tra le altre, sentenze n. 17 del 2023, n. 240 del 2022, n. 36 del 2021 e n. 286 del 2019).

In conclusione, risultano indimostrate nella disposizione impugnata le lamentate violazioni dei parametri, sia di natura urbanistico-edilizia, sia di natura paesaggistica che – per quanto chiarito (punto 5.4.2.) – sono proposte esclusivamente come conseguenziali alle prime.

6.2.– Il ricorrente si duole anche dell'illegittimità costituzionale dell'art. 125 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, rubricato «Interventi per il riuso degli spazi di grande altezza».

L'impugnativa statale si appunta sul solo comma 7, secondo cui «[i]n caso di realizzazione di spazi di grande altezza in edifici esistenti, mediante la demolizione parziale di solaio intermedio, è escluso il ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio, anche in caso di riutilizzo di spazi sottotetto che originariamente non realizzano cubatura, a condizione che non si realizzino mutamenti nella sagoma dell'edificio o nella porzione di edificio».

Preliminarmente, la resistente ha ancora eccepito l'inammissibilità delle relative questioni.

6.2.1.– L'eccezione è questa volta fondata e le questioni devono essere, pertanto, dichiarate inammissibili.

Il ricorrente non spiega, in alcun modo, come la ristrutturazione oggetto di disciplina, che per sua natura non determina volumi aggiuntivi e non aumenta la superficie calpestabile, comporti cubatura assentibile.

Deve in proposito richiamarsi quanto già affermato dalla sentenza n. 24 del 2022, in relazione allo scrutinio dell'impugnazione della stessa norma contenuta nell'art. 33 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, come modificata dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, e di cui l'art. 125, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, costituisce la riedizione: «[i]l ricorrente trascura di indicare il precetto violato [della normativa sugli standard urbanistici] dalla legge impugnata e di approfondire il complesso contenuto della previsione regionale che esclude, a precise condizioni, il ricalcolo del volume. Tale onere di specificazione è ancora più pregnante, alla luce del carattere articolato della legislazione statale richiamata e delle successive specificazioni, contenute nel d.m. n. 1444 del 1968 e nel decreto assessoriale 20 dicembre 1983, n. 2266/U, che nel contesto sardo ha recepito la disciplina statale in tema di densità, altezze e distanze» (punto 30.3.).

6.3.– Ancora, lo Stato censura i commi da 1 a 7 e 11 dell'art. 123 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, rubricato «Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti», e, in particolare: i) le norme che, per estendere gli spazi e i volumi oggetto di possibile riuso, ampliano la nozione dei sottotetti sino a ricomprendere gli spazi coperti, anche se non delimitati lateralmente (comma 5, lettere *b* e *c*); ii) la norma che ammette il recupero di sottotetti con incrementi volumetrici anche in zona A (combinato disposto dei commi 6 e 7); iii) la norma che consente il riutilizzo dei sottotetti anche in ipotesi di superamento dei limiti volumetrici (comma 11).

6.3.1.– In via preliminare, la Regione eccepisce la carenza, nella delibera di autorizzazione ad impugnare, di ogni riferimento ai primi quattro commi dell'art. 123.

L'eccezione è fondata.

Né l'atto autorizzativo al ricorso del Consiglio dei ministri, né l'allegata relazione, cui esso rinvia, fanno menzione di tale porzione normativa (rispetto alla quale, peraltro, l'Avvocatura dello Stato non ha svolto precie critiche).

La riscontrata omissione comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere le relative questioni e, dunque, la loro inammissibilità. Infatti, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via principale deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione e il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione (tra le tantissime, sentenze n. 134, n. 58 del 2023 e n. 179 del 2022).

Il merito delle censure va scrutinato, pertanto, in relazione agli ulteriori commi impugnati.

6.3.2.– Le questioni rivolte verso il comma 5 dell'art. 123 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 non sono fondate.

La disposizione, al fine di individuare l'ambito oggettivo degli interventi di riuso, aggiunge alla nozione tradizionale di sottotetto – inteso come lo spazio ricompreso tra l'intradosso della copertura dell'edificio e l'estradosso del solaio del piano sottostante (art. 123, commi 1, 4 e 5, lettera *a*, della legge regionale impugnata, in termini corrispondenti a quella riportata nel «Quadro delle definizioni uniformi» di cui all'Allegato A dello Schema di regolamento edilizio tipo, adottato a seguito di intesa in Conferenza unificata del 20 ottobre 2016) – «*b*) le terrazze coperte e aperte su uno, due, tre o quattro lati, non rilevanti ai fini volumetrici dalle vigenti disposizioni di legge regionali e regolamenti comunali; *c*) gli spazi e i volumi delimitati da altezza di imposta delle falde nulla».

Ebbene, deve ritenersi che la definizione del sottotetto adottata dal legislatore regionale sia, come sostenuto in ricorso, particolarmente ampia, in quanto giunge a ricomprendere la chiusura di spazi esistenti che in precedenza non costituivano volumi, come le terrazze aperte su quattro lati. Tuttavia, non vi sono elementi che inducano a ritenere che l'ammissione della realizzazione di tale nuova volumetria disattenda, di per sé, i limiti di edificabilità stabiliti dagli standard o dagli strumenti urbanistici.

Anche in questo caso, allora, la potestà legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica va interpretata in conformità alle suddette norme fondamentali di grande riforma economico-sociale.

Inoltre, come in precedenza, in difetto di una esplicita deroga alla pianificazione, cade anche la censura formulata in via consequenziale di lesione degli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

6.3.3.– Le questioni aventi ad oggetto il comma 11 del medesimo art. 123, promosse in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale, per contrasto con l'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, con l'art. 4 del decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, nonché con gli artt. 2-*bis* e 14 t.u. edilizia sono fondate, come di seguito precisato.

La disposizione di chiusura della disciplina sul riutilizzo dei sottotetti prevede, tra l'altro, che tanto gli interventi di «riuso» (senza incremento della sagoma esterna dell'immobile, disciplinati dai commi da 2 a 5) quanto quelli di «recupero» (con incremento della sagoma esterna dell'immobile disciplinati dai commi da 6 a 9) possano creare nuovo volume urbanistico anche «mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali».

Di tale proposizione è oggetto di dubbio di illegittimità costituzionale la sola norma che consente il superamento delle soglie volumetriche e non anche quella relativa alle altezze.

Evidentemente la previsione normativa consente espressamente, in via stabile e in termini generali, di disattendere gli standard di densità edilizia fissati dall'art. 4 del decreto assessorile n. 2266/U/1983, o quelli, eventualmente superiori, previsti dai piani urbanistici senza rispettare le condizioni cui – come si è rammentato (punto 5.3.1.) – al legislatore regionale è consentito introdurre deroghe alle evocate norme fondamentali di riforma economico-sociale.

In particolare, quanto agli indici volumetrici dettati dalla normativa regionale, l'impugnata disposizione derogatoria prescinde dalla necessità del relativo recepimento negli strumenti urbanistici, come prescritto dall'art. 2-*bis* t.u. edilizia.

Quanto invece alla deroga alla potenzialità edificatoria eventualmente stabilita, in termini più rigorosi, dalle disposizioni dei piani comunali, la disciplina non rispetta il principio di proporzionalità.

Infatti, l'art. 123, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, pur nella apprezzabile finalità di ridurre il consumo di suolo, disattende la densità prevista dagli strumenti urbanistici in termini stabili, assentendo in via generale gli interventi di riutilizzo con riguardo ad un novero particolarmente ampio di spazi e volumi.

La norma regionale impugnata, in conclusione, vulnera, per entrambi i versi, l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio presidiato dagli standard e dal principio di pianificazione.

Per ripristinare la legittimità costituzionale della disposizione regionale censurata è sufficiente espungere l'inciso «degli indici volumetrici e», permanendo, in quanto non impugnata, la norma derogatoria alla disciplina delle altezze.

Va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 123, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente all'inciso «degli indici volumetrici e».

6.3.3.1.– Restano assorbite le ulteriori questioni promosse con riguardo al medesimo comma 11, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

6.3.4.– Va ora esaminata la censura formulata nei confronti del combinato disposto dei commi 6 e 7 dell'art. 123 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Con la previsione impugnata anche «nelle zone urbanistiche A dotate di Piano particolareggiato adeguato al Piano paesaggistico regionale» sono consentiti gli interventi di recupero dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo con incremento volumetrico. In particolare, l'ampliamento dell'involucro geometrico esterno degli edifici ad uso residenziale con copertura a falde è autorizzato esclusivamente per «[il] raggiungimento dei requisiti minimi di agibilità, nella misura massima di 50 centimetri di altezza all'imposta interna della falda, ferma restando la quota massima del colmo, e con pendenza massima ammissibile del 30 per cento».

In proposito, il ricorso contesta la norma che ammette il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti anche in zona A, e dunque nella parte di territorio con agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale.

In questo caso, diversamente dal resto del motivo, la lesione da parte della norma impugnata degli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost., è dedotta, pur stringatamente, quale diretta lesione del bene paesaggistico.

Tanto chiarito, le questioni non sono fondate.

In primo luogo, deve rimarcarsi – come già affermato dalla sentenza n. 24 del 2022 (punto 28.3.1.) sulla norma corrispondente contenuta nel previgente art. 32 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, come modificato dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 – che la disciplina «non contiene alcuna deroga alle previsioni del piano paesaggistico regionale e alla normativa dettata dal d.lgs. n. 42 del 2004».

In secondo luogo, il legislatore regionale ha sottoposto l'intervento di recupero *de quo* a più condizioni che garantiscono i valori dell'ambiente e del paesaggio. Infatti, per un verso, la stessa norma impugnata consente le opere solo nelle zone A «dotate di Piano particolareggiato adeguato al Piano paesaggistico regionale», sicché la loro realizzazione deve rispondere alle relative prescrizioni e, per altro verso, gli interventi di recupero dei sottotetti sono assoggettati alle condizioni fissate

dall'art. 128, comma 1, lettere *d*) ed *e*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 (similmente, sentenza n. 24 del 2022, punto 28.3.2.).

In particolare, a mente di tale ultima disposizione è escluso il riutilizzo dei diversi spazi e volumi di cui agli artt. 123-127 sia negli edifici di interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico vincolati ai sensi della Parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) (lettera *d*), sia negli edifici di interesse paesaggistico o identitario individuati nel Piano paesaggistico regionale ed inclusi nel Repertorio del mosaico (lettera *e*).

6.4.– La difesa statale dubita, ancora, dell'art. 126, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 che, allo scopo di favorire il prolungamento della stagione turistica, ammette nelle strutture ricettive alberghiere esistenti «per un periodo non superiore a duecentoquaranta giorni, la chiusura con elementi amovibili, anche a tenuta, delle verande e tettoie coperte già legittimamente autorizzate».

In proposito, l'Avvocatura dello Stato, oltre a lamentare la violazione dei parametri già richiamati secondo la motivazione comune all'intero motivo di ricorso, assume il contrasto anche con l'art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), del d.P.R. n. 380 del 2001, che annovera nell'edilizia libera opere stagionali e temporanee con durata temporale limitata a centottanta giorni.

Secondo il ricorrente, al superamento del termine previsto dalla legislazione statale, le opere perderebbero il carattere della temporaneità e acquisterebbero rilievo dal punto di vista urbanistico-edilizio, così soggiacendo a tutti «i limiti urbanistici ed edilizi previsti». Per contro, la norma regionale neppure imporrebbe un titolo abilitativo, né regolerebbe gli effetti del mantenimento delle opere oltre il termine stabilito.

La Regione autonoma Sardegna si difende, principalmente, assumendo l'erronea invocazione dell'art. 6 t.u. edilizia, posto che la disposizione regionale impugnata disciplinerebbe le condizioni di ammissibilità di un intervento minore, la cui realizzazione soggiacerebbe alla ordinaria disciplina statale e regionale, compresa la necessità della SCIA.

6.4.1.– Preliminarmente, deve chiarirsi che, dalla lettura complessiva del motivo, si ricava che lo Stato non contesta, di per sé, la violazione del regime dei titoli edilizi dettato dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nel t.u. edilizia, bensì, al pari delle altre doglianze, la creazione di nuovi volumi senza il rispetto dei limiti di potenzialità edificatoria da parte delle opere prive del carattere della temporaneità. In aggiunta a tale quadro, è lamentato anche che la legge regionale nulla disporrebbe sul necessario titolo edilizio.

6.4.2.– Tanto premesso, le questioni sollevate non sono fondate.

6.4.2.1.– Risulta utile iniziare lo scrutinio dal lamentato contrasto con l'art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia.

La censura statale non è fondata.

Come affermato da entrambe le parti, la disposizione impugnata nulla dispone sul titolo abilitativo necessario per la chiusura temporanea delle verande e tettoie degli alberghi.

Tuttavia, dal silenzio della previsione speciale non deriva la violazione del parametro interposto: in difetto di elementi letterali e sistematici in senso contrario, risulta piuttosto applicabile la disciplina generale sulle opere stagionali dettata dalla Regione autonoma con l'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, la quale risulta coerente con quanto dettato dal t.u. edilizia, e anzi rispetto a questo maggiormente rigorosa.

Infatti, per un verso, l'art. 15, comma 2, lettera *e*), della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 annovera tra gli interventi che possono essere eseguiti senza alcun titolo edilizio, previa comunicazione dell'avvio dei lavori, le «opere oggettivamente precarie dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee tali da poter essere immediatamente rimosse alla cessazione della necessità» e, comunque, entro un termine di utilizzazione, non superiore a centoventi giorni» (*e*, pertanto, inferiore a quello statale fissato in centottanta giorni).

Per altro verso, l'art. 15, comma 6, ultimo periodo, della medesima legge regionale, impone all'interessato di informare l'amministrazione comunale dell'avvenuta rimozione dei manufatti, entro dieci giorni dallo scadere del tempo di permanenza delle opere temporanee.

Al superamento dell'arco temporale definito dal legislatore sardo, al pari del quadro delle norme fondamentali di riforma economico-sociale poste dal t.u. edilizia, le costruzioni temporanee fuoriescono dal regime dell'edilizia libera e soggiacciono, a seconda dei casi, alla necessità della SCIA o del permesso di costruire (artt. 10-*bis* e 3 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985).

Non fanno a ciò eccezione la chiusura con elementi amovibili, anche a tenuta, delle verande e tettoie coperte delle strutture alberghiere.

6.4.2.2.– Ancora una volta, poi, alla luce dell'adottata interpretazione adeguatrice, non coglie nel segno il lamentato contrasto della disposizione con i limiti di potenzialità edificatoria.

Anzitutto, non si riscontra nell'art. 126, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 alcuna proposizione di espressa deroga ai limiti volumetrici stabiliti dagli standard o dalla pianificazione.

Inoltre, appare ragionevole che, limitatamente alle strutture alberghiere e in considerazione dei contemporanei flussi turistici mutati per effetto dei cambiamenti delle situazioni meteorologiche, sia determinato in circa otto mesi (sostanzialmente corrispondente al periodo ricompreso tra aprile e novembre), il termine per escludere che le chiusure in parola configurino spazi stabilmente chiusi e generino nuova volumetria.

6.4.2.3.– Dal riscontrato difetto di deroga ai limiti di densità previsti da standard e pianificazione si inferisce il rigetto della censura consequenziale di matrice paesaggistica.

6.5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, ancora, l'illegittimità costituzionale dell'art. 127 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, recante «Disposizioni edilizie in favore dei portatori di handicap gravi».

Quanto all'oggetto della doglianza deve osservarsi che, sebbene sia impugnato l'intero art. 127, dalla motivazione del ricorso si evince che i dubbi di illegittimità costituzionale sono rivolti al solo comma 1 di tale articolo, ed è in relazione a tale comma che va di conseguenza condotto lo scrutinio di costituzionalità (sentenze n. 88 e n. 7 del 2022, n. 270 e n. 267 del 2020).

La previsione regionale impugnata recita «[...] al fine di assicurare la massima fruibilità degli spazi destinati ad abitazione principale dei disabili gravi, negli edifici a destinazione residenziale ricompresi nelle zone A e nelle restanti zone [...], se legittimamente realizzati, sono consentiti anche in deroga alle norme previste negli strumenti urbanistici vigenti, purché nel rispetto delle disposizioni del Codice civile, interventi funzionali di ampliamento volumetrico realizzati in continuità all'unità immobiliare interessata per un massimo di 120 mc».

Con i successivi commi il legislatore regionale: i) prescrive la documentazione necessaria per l'ottenimento del titolo abilitativo (comma 2); ii) prevede, all'atto del rilascio del titolo abilitativo, l'istituzione di un vincolo quinquennale di intrasferibilità e uno di variazione della destinazione d'uso (comma 3); iii) dichiara prioritaria l'istruzione delle pratiche edilizie per gli ampliamenti a favore dei portatori di handicap gravi rispetto a quelle ordinarie (comma 4); iv) dispone l'esclusione dall'ottenimento dell'incremento degli immobili che in precedenza avevano ottenuto analoghi benefici ai sensi dell'art. 17 della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione) e degli artt. 30, comma 8, e 36, comma 15-*bis*, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 (comma 5).

6.5.1.– La Regione autonoma Sardegna ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità delle censure.

Il motivo estenderebbe del tutto genericamente e immotivatamente le doglianze svolte con riguardo ai precedenti articoli a una disposizione edilizia di tipo speciale, rivolta alle sole abitazioni dei disabili, che non comporterebbe né l'aumento del carico insediativo, né modifiche dell'assetto urbanistico. Inoltre, il ricorso non terrebbe conto delle rigorose condizioni cui è sottoposta la concessione del maggior volume.

L'eccezione è fondata e le questioni devono essere dichiarate inammissibili.

Come eccepito, non risulta adempiuto l'onere di una adeguata motivazione delle censure.

Il ricorso, nell'unica parte in cui si sofferma sull'art. 127, si limita ad affermare che il consentito incremento volumetrico in deroga agli strumenti urbanistici è caratterizzato, «anche in questo caso, [dalla] genericità e indeterminazione della previsione, [sicché] valgono le considerazioni sopra espresse in ordine agli ampliamenti volumetrici in deroga agli strumenti urbanistici generali».

La consentita ristrutturazione edilizia in parola, però, si differenzia nettamente dalle altre opere di riutilizzo del patrimonio esistente ammesse con gli impugnati articoli da 123 a 126, con la conseguenza che alla prima non si attagliano le considerazioni che trasversalmente l'Avvocatura dello Stato svolge con riferimento alle seconde.

Infatti, diversamente dalle altre norme contestate, quella in esame è rivolta solo a vantaggio di un numero limitato di immobili, quelli destinati ad abitazione principale dei disabili gravi, sicché per essa non risultano calzanti le contestazioni del ricorrente in ordine a un «aumento di cubatura residenziale prima non esistente, di imprevedibile e incontrollabile consistenza, con un possibile e generalizzato aumento di carico urbanistico conseguente a nuova cubatura residenziale e abitanti insediabili» riguardante una «vastissima platea di immobili».

Tra l'altro, la norma che consente l'incremento pone eccezione alla sola pianificazione e non anche agli standard, sul cui rispetto, anzitutto, si incentra il ricorso.

In conclusione, la specificità e limitatezza della disciplina imponeva al ricorrente un apposito approfondimento delle ragioni di contrasto con le evocate norme di grande riforma-economica sociale.

6.6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, poi, della legittimità costituzionale dell'art. 128, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 che pongono le «[c]ondizioni di ammissibilità degli interventi [di recupero del patrimonio edilizio di cui agli articoli da 123 a 127] e [le] disposizioni comuni».

Le disposizioni prevedono che «1. Gli interventi di cui agli articoli da 123 a 127 non sono ammessi: *a*) negli edifici o nelle unità immobiliari privi di titolo abilitativo, ove prescritto; qualora le unità immobiliari siano difformi da quanto assentito con regolare titolo abilitativo, la richiesta per gli interventi di cui ai presenti articoli è ammissibile a condizione che per le difformità siano conclusi positivamente i procedimenti di condono o accertamento di conformità, anche a seguito di accertamento di compatibilità paesaggistica, ove previsto; *b*) negli edifici completati successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, come risultante dalla comunicazione di fine lavori o da perizia giurata di un tecnico abilitato, che attesti il completamento dell'ingombro volumetrico con realizzazione delle murature perimetrali e della copertura».

In particolare, il ricorrente critica, da un lato, la norma che consente le opere di riutilizzo degli spazi e volumi su immobili che presentano difformità dal titolo abilitativo, ma sanate con il procedimento di condono (lettera *a*) e, dall'altro, la norma che, *a contrario*, le ammette su tutti gli edifici completati alla data di entrata in vigore della stessa legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 (lettera *b*).

6.6.1.– Per quanto concerne la previsione temporale di cui all'art. 128, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, il ricorso deduce che la norma autorizzerebbe, per una vastissima platea di cespiti, cubature aggiuntive in distonia con la pianificazione generale e la dotazione minima degli standard minimi urbanistici.

D'ufficio deve rilevarsi l'inammissibilità delle questioni formulate.

In tutto il complesso normativo in scrutinio, il legislatore regionale delimita agli edifici «esistenti» la realizzabilità dei diversi interventi regolati; e la disposizione di chiusura non fa altro che delimitare la nozione a quelli già completati alla data della sua entrata in vigore.

A fronte di tale quadro normativo, il ricorrente non argomenta minimamente come la norma possa, di per sé, vulnerare i limiti di densità edilizia.

Va, dunque, dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse avverso l'art. 128, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

6.6.2.– Per quanto concerne l'impugnazione della norma che consente il riutilizzo degli immobili con difformità sanate con condono (art. 128, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 9 del

2023), deve precisarsi che, diversamente dalla restante parte del ricorso, l'illegittimità costituzionale non è sostenuta in relazione alla sua portata derogatoria rispetto alla potenzialità volumetrica stabilita dagli standard urbanistici e dalla pianificazione. Piuttosto, tramite il richiamo di quanto affermato dalla sentenza n. 24 del 2022, il ricorrente contesta che sarebbe violato «“il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative”».

La questione è fondata in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale, come di seguito precisato.

Il divieto di riconoscimento di benefici edilizi per gli immobili abusivi, pur condonati, assurge a principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica e, come tale, costituisce limite della potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna.

Tale principio, con la precisazione di cui appresso, si ricava dalla legislazione dei condoni edilizi e trova conferma nell'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

6.6.2.1.– Come noto, con la normativa concernente il condono (art. 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive»; art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica» e art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326), il legislatore nazionale, in via straordinaria e con regole *ad hoc*, ha consentito di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino ad una certa data, di natura sostanziale, in quanto difformi dalla disciplina urbanistico-edilizia (tra le altre, sentenze n. 42 del 2023, n. 68 del 2018, n. 232 e n. 50 del 2017).

Le diverse pronunce di questa Corte sulla legislazione sui condoni edilizi sono accomunate dall'«insistente ricorso ad aggettivi come “eccezionale”, “straordinario”, “temporaneo” e “contingente” utilizzati per descriver[la]» e dalla sottolineatura della «peculiare *ratio* di queste misure, da considerare come assolutamente *extra ordinem* e destinate a operare *una tantum* in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso» (così, sentenza n. 181 del 2021).

Quanto agli effetti, il condono non elide la situazione di illiceità, ma opera unicamente su due piani e in particolare «sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l'estinzione dei reati edilizi [e] su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria (e l'estinzione dell'illecito amministrativo)» (sentenze n. 44 del 2023 e n. 70 del 2008).

Dalla limitata portata delle sanatorie straordinarie si ricava che l'immobile che ne è oggetto non può giovare delle normative che riconoscono vantaggi edilizi che esorbitino dagli interventi di manutenzione, ordinaria o straordinaria, e di ristrutturazione finalizzati alla tutela dell'integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità.

A tale ultimo proposito, può rammentarsi che questa Corte ha già avuto modo di statuire la ragionevolezza della sottoposizione degli immobili condonati ad un regime più rigoroso quanto alle opere edilizie che alterino le caratteristiche visibili all'esterno o comunque la sagoma, l'altezza, la superficie o la volumetria dell'edificio rispetto a quello previsto per gli interventi tesi a preservare l'integrità e la funzionalità delle costruzioni (sentenza n. 238 del 2000).

6.6.2.2.– Dell'affermato principio generale fa applicazione l'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

Tale disposizione speciale esclude la realizzabilità negli immobili abusivi, ad eccezione di quelli per cui sia stato rilasciato il titolo abilitativo in sanatoria, di tutti gli interventi eccezionali consentiti dalla legislazione del Piano casa (e dunque, oltre agli incrementi volumetrici premiali, la delocalizzazione delle volumetrie in aree diverse, le modifiche delle destinazioni d'uso, le modifiche alla sagoma).

Secondo quanto già precisato da questa Corte (sentenza n. 24 del 2022 e, in senso conforme, sentenze n. 119 del 2024 e n. 90 del 2023), il riferimento di tale norma al titolo in sanatoria «si deve interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa in esame». Dunque, esso è da riferire esclusivamente all'«accertamento di

conformità» di cui all'art. 36 t.u. edilizia, il quale consente «la regolarizzazione postuma di abusi difettosi nella forma, ma non nella sostanza, in quanto privi di danno urbanistico» (sentenza n. 42 del 2023).

Così delimitata, la norma speciale – deve ripetersi – è espressione «della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative» (ancora, sentenza n. 24 del 2022).

In conclusione, la disposizione regionale impugnata, nel consentire gli interventi di riutilizzo del patrimonio esistente per i cespiti che abbiano sanato le difformità da quanto assentito dal titolo abilitativo con il procedimento di condono, al pari di quelli che abbiano ottenuto l'accertamento di conformità, viola il menzionato principio.

Pertanto, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 128, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente all'inciso «condono o».

6.7.– Il primo motivo di ricorso si conclude con l'impugnazione dell'art. 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

La disciplina promuove il riordino e la valorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddì – sorta con edilizia spontanea tra il 1950 e il 1970 su aree demaniali ora acquisite al patrimonio regionale – affidando alla Regione la predisposizione di un «programma integrato di riordino urbano», come previsto dall'art. 40 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

A seguito della sua approvazione, «l'Assessorato regionale competente in materia di patrimonio procede, nel rispetto della normativa vigente, all'avvio delle procedure di regolarizzazione dell'assetto occupativo degli immobili».

A dire dell'Avvocatura dello Stato la disciplina sarebbe illegittima, al pari delle altre, in quanto attraverso il programma integrato sarebbero consentiti rilevanti ampliamenti volumetrici (pari al quaranta per cento del volume esistente, ulteriormente incrementabile a determinate condizioni) al di fuori della logica della pianificazione e senza il pieno rispetto degli standard urbanistici.

Inoltre, anche per il recupero delle costruzioni della borgata – per lo più caratterizzata da costruzioni abusive non sanabili – sarebbe illegittima la mancata esclusione degli immobili condonati dalle previste premialità volumetriche.

Le questioni non sono fondate.

6.7.1.– In primo luogo, nella disciplina, letta in uno con il richiamato art. 40 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, non si rinvengono deroghe di sorta alle richiamate norme di riforma economico-sociali che impongono i limiti della densità edilizia e che, a determinate condizioni, ne consentono la derogabilità.

Piuttosto, la normativa censurata affida la risistemazione dell'area al programma integrato di riordino, che è espressamente qualificato quale piano urbanistico attuativo dal comma 8 dell'art. 40 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015. Sulla base della previsione regionale, in piena rispondenza con quanto disposto dall'art. 2-*bis* t.u. edilizia, tale atto pianificatorio potrà prevedere interventi di riqualificazione, di sostituzione edilizia, di modifica di destinazione d'uso di aree e di immobili con un incremento volumetrico fino al quaranta per cento del demolito, anche con la possibile elevazione della dotazione degli standard urbanistici.

6.7.2.– In secondo luogo, nella disposizione impugnata non vi è né alcuna deroga (dal ricorrente, peraltro, solo adombrata) al sistema sanzionatorio previsto dal t.u. edilizia per gli immobili non sanabili, né il riconoscimento dei benefici volumetrici in favore degli immobili condonati.

Quanto al primo aspetto, il richiamo alle «procedure di regolarizzazione dell'assetto occupativo degli immobili» è da intendersi come riferito alla stipula, «nel rispetto della normativa vigente», di contratti tra amministrazione proprietaria e occupanti, che legittimino questi ultimi alla detenzione dei beni regionali.

Quanto al secondo, nel silenzio della disciplina in ordine agli immobili che possano beneficiare degli incrementi volumetrici, essa deve essere letta in senso conforme a Costituzione e quindi rispettosa del menzionato principio di divieto di riconoscimento di benefici edilizi per gli immobili abusivi, pur condonati.

7.– Residua l'esame del secondo dei motivi di ricorso.

L'impugnazione ha ad oggetto l'art. 131 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente al comma 1, lettera *a*), che aggiunge la lettera *f-bis*) all'art. 15, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale per il tramite dell'art. 6 t.u. edilizia.

La norma impugnata inserisce nell'elenco delle opere consentite in Sardegna senza titolo abilitativo e senza previa comunicazione, previsto dall'art. 15, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, «gli interventi finalizzati al posizionamento di pergole bioclimatiche, intese come pergole aperte almeno su tre lati, coperte con elementi retraibili tipo teli o lamelle anche orientabili e motorizzabili, per consentire il controllo dell'apertura e della chiusura, tanto in aderenza a fabbricato esistente che isolate».

L'Avvocatura dello Stato ne lamenta il contrasto con la predetta norma fondamentale di riforma economico-sociale che autorizza in regime di edilizia libera, tra l'altro, l'apposizione degli elementi di arredo delle aree pertinenziali: in tale nozione sarebbero annoverabili i pergolati, le pergole e le pergote, ma non le «pergole bioclimatiche», piuttosto assimilabili alle tettoie, che richiedono un apposito titolo abilitativo.

7.1.– In via preliminare, è necessario rammentare che la formula normativa oggetto di scrutinio è quella dell'art. 15, comma 1, lettera *f-bis*), della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, nella versione vigente sino al 19 dicembre 2023, in quanto il menzionato *ius superveniens* (art. 4, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023) – non impugnato – ha sostituito nella stessa lettera *f-bis*), a far data dal 20 dicembre 2023, la dizione «pergole bioclimatiche» con quella di «pergotend[e]», lasciando, invece, immutata la definizione della copertura liberalizzata.

La chiarita delimitazione temporale esime questa Corte da qualsivoglia confronto con la recentissima modifica – ad opera del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), peraltro non convertito – del parametro interposto, che ora espressamente prevede, a determinate condizioni, la libera collocazione delle tende a pergola (ma, comunque, non anche alle pergole bioclimatiche).

7.2.– La questione è fondata, come di seguito precisato.

L'art. 6, comma 1, lettera *e-quinquies*), t.u. edilizia, annovera tra gli interventi che non richiedono alcun titolo abilitativo «gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici». A sua volta, il decreto del Ministero delle infrastrutture 2 marzo 2018, di approvazione del glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività in edilizia libera, inserisce nella categoria degli elementi di arredo delle aree pertinenziali il pergolato (voce numero 46, se di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo), nonché la tenda a pergola e la pergotenda (voce numero 50, cui sono accomunate la tenda e la copertura leggera di arredo).

Tutti i menzionati manufatti sono preordinati a ombreggiare lo spazio circostante e, eventualmente, anche a ripararlo da agenti atmosferici. Inoltre, secondo la giurisprudenza amministrativa, pur nelle loro diverse caratteristiche, tutti tali manufatti sono strutture che, nella copertura e nell'eventuale chiusura perimetrale, non presentano elementi di fissità, stabilità e permanenza e, conseguentemente, non danno vita a nuovi volumi (si veda per tutte, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 15 novembre 2023, n. 9808; sezione sesta, sentenza 25 gennaio 2017, n. 306).

In particolare, per rientrare tra le opere erigibili senza titolo abilitativo, devono avere una struttura leggera e l'elemento orizzontale con funzione protettiva deve essere non massiccio e apribile. In presenza di tali caratteristiche, non è rilevante il materiale da cui quest'ultimo è costituito, che può essere di tessuto, di plastica o di alluminio.

Come affermato dal ricorrente, da tali arredi si distingue la pergola bioclimatica.

Infatti, questa è una struttura di nuova generazione che, nel linguaggio edile e delle prime pronunce dei giudici amministrativi che se ne sono occupati, si contraddistingue per la dotazione di una copertura a lamelle sì orientabili, ma non retraibili.

In difetto di una protezione completamente retrattile, l'opera è da assimilare a una tettoia in quanto genera uno stabile spazio chiuso e richiede un apposito titolo edilizio.

La *reductio ad legitimitatem* della norma impugnata si ottiene con l'espunzione dell'inciso «pergole bioclimatiche, intese come». Infatti, l'ulteriore porzione della norma sarda – che definisce l'intervento liberalizzato nel posizionamento di «pergole aperte almeno su tre lati, coperte con elementi retraibili tipo teli o lamelle anche orientabili e motorizzabili, per consentire il controllo dell'apertura e della chiusura, tanto in aderenza a fabbricato esistente che isolate» – non collide, per quanto esposto, con l'evocato parametro interposto.

In conclusione, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 131, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che aggiunge la lettera *f-bis*) all'art. 15, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, limitatamente all'inciso «pergole bioclimatiche, intese come».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 123, comma 11, della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), limitatamente all'inciso «degli indici volumetrici e»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 128, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente all'inciso «condono o»;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 131, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui aggiunge la lettera *f-bis*) all'art. 15, comma 1, della legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative) limitatamente all'inciso «pergole bioclimatiche, intese come»;

4) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 123, commi 1, 2, 3 e 4, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *s*), e 120 della Costituzione, e all'art. 3, primo comma, lettera *f*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127, comma 1; 128, comma 1, lettere *a*) e *b*); 131, comma 1, lettera *a*), e 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3, e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127, comma 1; 128, comma 1, lettere *a*) e *b*); 131, comma 1, lettera *a*), e 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento all'art. 120 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 125, comma 7; 127, comma 1, e 128, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e all'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 5, 6 e 7; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 126, comma 1, e 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e all'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 19 giugno 2024, n. 145

Materia: coordinamento della finanza pubblica; autonomie locali

Parametri invocati: artt. 3, 5, 117, terzo comma, 119, primo e secondo comma, 120 Cost.; artt. 2, primo comma, lett. a) e b), 3, primo comma, lett. f), 12, 48 bis e 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4); art. 10 della l. cost. 3/2001 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); principio di leale collaborazione; artt. 1 e 9 legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), art. 27, commi 1 e 3, lett. a), legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), art. 3, d.lgs. 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali), come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione autonoma Valle d'Aosta

Oggetto: art. 6 ter, comma 4, del D.L. 29 settembre 2023, n. 132 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali), convertito in legge 27 novembre 2023, n. 170

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Sentenza con la quale la Corte si pronuncia su una (pretesa) particolarità dello statuto speciale della Valle d'Aosta e sulle conseguenti presunte ricadute sull'applicazione della legislazione ordinaria dello Stato nel territorio regionale, in materia di finanza pubblica.

La Regione Valle d'Aosta impugna la disposizione in epigrafe, che modifica l'articolo 1, comma 853, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

Premesso che il comma 850 dell'articolo 1 della medesima legge prevede un contributo alla finanza pubblica da parte di tutti gli enti territoriali della Repubblica: regioni e province autonome, province e città metropolitane, e comuni, il successivo comma 853, come modificato, stabilisce che per la Regione Valle d'Aosta, la quota a carico dei comuni del suo territorio è versata direttamente dalla Regione all'erario.

Sostiene la ricorrente che gli enti locali valdostani costituiscano un sistema integrato con la Regione, ai fini della interlocuzione con lo Stato per quanto attiene la materia della finanza pubblica, alla stregua di quanto previsto ad esempio per la Regione Friuli Venezia Giulia.

Essendo inoltre la medesima Regione tenuta a corrispondere un contributo per suo conto, non diversamente dai comuni del proprio territorio e in aggiunta a questi, dalla descritta situazione di fatto pretende di inferire una illegittimità della norma statale per contrasto con vari parametri di rango costituzionale, il principale dei quali sarebbe lo Statuto speciale, illegittimità concretantesi nell'obbligo di pagare due volte: una volta per sé stessa e una volta per i comuni.

La Corte, ricostruito il quadro normativo di riferimento, soprattutto alla luce delle norme di attuazione dello statuto speciale, contenute nel decreto legislativo 431/1989, esclude che si possa configurare un sistema di natura integrata fra Regione Valle d'Aosta e comuni del territorio, semplicemente cogliendo come dato normativo il fatto che l'amministrazione regionale è incaricata di fare da collettore verso e nei confronti degli enti locali per le risorse attribuite e, viceversa, per i

contributi da corrispondere allo Stato.

In caso poi di mancata contribuzione da parte degli enti locali, rimane ferma la possibilità per la Regione di rivalersi su di essi.

La Corte ritiene che il presunto sistema integrato non possa neppure desumersi dalla legge ordinaria sul federalismo fiscale (l. 42/2009), né dalla titolarità della competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117, terzo comma, Cost.

Richiama inoltre la propria giurisprudenza, secondo la quale i principi fondamentali appunto in materia di finanza pubblica si applicano anche alle regioni a statuto speciale (sentenze 62/2017, 40/2016, 82/2015 e altre conformi).

Soprattutto il fatto che la Regione mantenga il potere amministrativo di rivalsa interna, verso gli enti locali eventualmente inadempienti, di cui poco sopra, fa sì che non possa dirsi violato neppure il principio di leale collaborazione; questo sotto un primo profilo, rimanendo il contributo della Regione uno ed uno solo, potendo come detto recuperare le somme anticipate per conto degli enti locali.

In fine, riguardando il principio della leale collaborazione sotto il profilo della ritenuta violazione del principio pattizio, osservano i giudici come nulla vieti agli enti territoriali della Regione di concordare una ripartizione dei contributi, facendo salva la potestà statale di stabilire l'*an* e il *quantum* del contributo complessivo.

Conclusivamente, tutte le questioni sollevate vengono dichiarate infondate.

SENTENZA N. 145
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 170, che modifica l'art. 1, comma 853, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con ricorso notificato il 29 gennaio 2024, depositato in cancelleria il 5 febbraio 2024, iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

udito l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 19 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso, con tre specifici motivi di impugnazione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, che modifica l'art. 1, comma 853, della legge n. 178 del 2020, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari, e in relazione a plurimi parametri interposti.

1.1.– Con riguardo al primo motivo di ricorso, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sostiene l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, per violazione degli artt. 2, primo comma, lettere *a*) e *b*), 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale, dell'art. 3 del d.lgs. n. 431 del 1989, del principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., degli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e degli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, quest'ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera *a*), della legge n. 42 del 2009, perché porrebbe a carico della Regione autonoma un contributo per conto dei comuni appartenenti al suo territorio, ultroneo rispetto a quello già gravante sulla Regione stessa, ai sensi dell'art. 1, comma 850, della legge n. 178 del 2020.

La ricorrente, in ragione della sua natura "integrata" con i comuni valdostani ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ritiene che dovrebbe versare solo l'importo a carico delle regioni previsto dal citato comma 850 dell'art. 1 e non anche quello previsto dallo stesso comma a carico dei comuni.

La “natura integrata del sistema degli enti territoriali” (propria del resto anche della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, delle Province autonome di Trento e di Bolzano nonché della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) si dedurrebbe da una serie di norme costituzionali, statutarie e statali, che riconoscerebbero alla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste la competenza organizzativa e finanziaria nella materia «ordinamento degli enti locali».

1.2.– Quanto al secondo motivo di ricorso, l’art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, violerebbe gli artt. 2, primo comma, lettere *a)* e *b)*, 3, primo comma, lettera *f)*, 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale, oltre che il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., gli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e gli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, quest’ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell’art. 5, comma 2, lettera *c)*, della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell’art. 27, commi 1 e 3, lettera *a)*, della legge n. 42 del 2009.

La Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste lamenta la violazione del principio di leale collaborazione e, in particolare, del principio dell’accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni a statuto speciale: tale principio avrebbe il suo fondamento in una serie di norme costituzionali, statutarie e statali.

1.3.– Infine, con il terzo motivo di ricorso si assume che l’art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, violerebbe gli artt. 2, primo comma, lettere *a)* e *b)*, 3, primo comma, lettera *f)*, 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale, gli articoli da 2 a 8 della legge n. 690 del 1981, e 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, oltre che il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., gli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e gli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, questi ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell’art. 5, comma 2, lettera *c)*, della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell’art. 27, commi 1 e 3, lettera *a)*, della legge n. 42 del 2009.

La Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste si duole che, nell’ipotesi di mancato versamento da parte della stessa della quota spettante ai comuni situati nel proprio territorio, tale importo verrebbe trattenuto dal Ministero dell’economia e delle finanze dalle somme dovute alla Regione autonoma, in tal modo dando luogo a un prelievo forzoso da parte dello Stato, modificando unilateralmente l’ordinamento finanziario regionale, in contrasto con norme costituzionali, statutarie e statali.

2.– In via preliminare, occorre esaminare l’eccezione, sollevata dalla difesa statale, di inammissibilità del ricorso in quanto la notifica dello stesso è stata effettuata presso la sede dell’Avvocatura generale dello Stato anziché presso quella del Presidenza del Consiglio dei ministri.

L’eccezione non è fondata.

È vero che il ricorso è stato notificato al Presidente del Consiglio dei ministri esclusivamente presso l’Avvocatura generale dello Stato e non presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e che la legge n. 87 del 1953 stabilisce all’art. 32 che «[la questione della legittimità costituzionale di una legge [...] dello Stato [...] è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei ministri entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell’atto impugnati]. È altresì vero che, secondo la giurisprudenza di questa Corte fino al 2010, «ai giudizi costituzionali non si applicano le norme sulla rappresentanza dello Stato in giudizio previste dall’art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260, e dalla legge 3 aprile 1979, n. 103», con la conseguenza che, per la rituale proposizione del giudizio, l’atto deve essere notificato presso la sede del Presidente del Consiglio dei ministri (*ex plurimis*, sentenze n. 208 del 2010, n. 344 del 2005 e n. 333 del 2000; ordinanza n. 42 del 2004) e l’irritualità della notificazione non può essere sanata dalla costituzione in giudizio, quando tale costituzione sia avvenuta, proprio per eccepire la predetta inammissibilità (sentenze n. 344 del 2005 e n. 135 del 1997).

Deve evidenziarsi, tuttavia, che l’Avvocatura dello Stato non solo si è costituita in giudizio, ma ha anche svolto delle argomentazioni nel merito, a sostegno della non fondatezza delle questioni promosse dalla Regione, cosicché il Presidente del Consiglio dei ministri non può dolersi del fatto

che l'irritualità della notifica abbia concretamente impedito all'atto il raggiungimento del suo scopo, nel senso che abbia provocato un concreto pregiudizio per il diritto di difesa.

Nella fattispecie in esame, quindi, deve ritenersi validamente instaurato il giudizio in forza della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri perché accompagnata dalla difesa nel merito.

3.– Al fine di inquadrare compiutamente le questioni di legittimità costituzionale, è opportuna una breve premessa normativa.

La disposizione impugnata modifica il comma 853 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, e per comprendere la reale portata di detta modifica, occorre esaminare la disposizione alla luce dei precedenti commi da 850 a 852.

Il comma 850 prevede che «[a]i fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica [...] le regioni e le province autonome assicurano, per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, un contributo alla finanza pubblica pari a 196 milioni di euro. Per i medesimi fini i comuni, le province e le città metropolitane assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 100 milioni di euro, per i comuni, e a 50 milioni di euro, per le province e le città metropolitane, per ciascuno degli anni 2024 e 2025».

La disposizione individua, per tutti gli enti territoriali italiani, tre diversi contributi alla finanza pubblica, uno a carico delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, un secondo a carico di province e città metropolitane e un terzo a carico dei comuni.

Il successivo comma 851 prevede che «[i]l riparto del concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano di cui al comma 850 è effettuato [...] in sede di autocoordinamento tra le regioni e le province autonome, formalizzato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze [...]; in assenza di accordo in sede di autocoordinamento il riparto è effettuato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sulla base di un'istruttoria tecnica sugli obiettivi di efficientamento condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard con il supporto del Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Si tratta di una disposizione che disciplina il riparto relativo al contributo dovuto allo Stato a carico delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il comma 852 stabilisce che «[f]ermo restando l'importo complessivo di 196 milioni di euro annui del concorso alla finanza pubblica delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano di cui al comma 850, la quota del concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome è determinata nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione. Per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, per le province autonome di Trento e di Bolzano e per gli enti locali dei rispettivi territori, il concorso alla finanza pubblica è determinato ai sensi dell'articolo 79, comma 4-ter, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al decreto del presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670. Per la regione Friuli Venezia Giulia e i relativi enti locali, il concorso alla finanza pubblica è determinato ai sensi del decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154».

Il suddetto comma 852, dunque, disciplina le modalità in base alle quali deve avvenire il riparto relativo al contributo a carico delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con particolare riferimento alle regioni a statuto speciale; sono inoltre richiamate norme riguardanti la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, le sue province autonome, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e i relativi enti locali mentre nessuna menzione specifica viene fatta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Il successivo comma 853, come modificato dalla disposizione impugnata, afferma invece che «[i]l riparto del concorso alla finanza pubblica da parte dei comuni, delle province e delle città metropolitane [...] è effettuato [...] con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze [...] previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali

[...]. Per la quota dei comuni appartenenti al territorio della regione Valle d'Aosta l'importo del concorso è versato dalla regione all'erario [...] e, in mancanza di tale versamento, tale importo è trattenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla medesima regione».

La disposizione oggetto di impugnazione, quindi, disciplina esclusivamente il riparto del concorso alla finanza pubblica a carico di province e città metropolitane e dei comuni.

4.– Precisato che l'impugnativa promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è circoscritta unicamente alla parte della disposizione che si riferisce alla Regione medesima e agli enti che insistono sul suo territorio, possono essere trattati unitariamente il primo e il terzo motivo di ricorso, con i quali si assume che, pur in presenza della natura integrata del sistema degli enti territoriali, la Regione autonoma sia tenuta “a pagare due volte”: in quanto Regione e in quanto rappresentante dei comuni valdostani.

5.– Le questioni così poste non sono fondate.

5.1.– Dalla disposizione impugnata e dall'art. 3 del d.lgs. n. 431 del 1989, secondo cui «1. Ai fini del coordinamento della finanza regionale con la finanza locale, le risorse finanziarie attribuite dallo Stato agli enti locali della Valle d'Aosta da disposizioni generali o settoriali, annuali o pluriennali, sono direttamente corrisposte alla regione. 2. La regione provvede a ripartire fra gli enti locali le assegnazioni statali», emerge che la Regione ricorrente è semplicemente indicata dalla legge come il soggetto che ha il compito di eseguire e ricevere i pagamenti nei confronti dello Stato per conto dei comuni valdostani.

La ricorrente postula, ma non dimostra, l'esistenza della natura integrata del sistema degli enti territoriali e, anzi, dalle disposizioni dalla stessa evocate emerge l'inconsistenza di questa tesi.

5.2.– Il quadro normativo afferente alle Regioni autonome Trentino-Alto-Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia è infatti ben diverso rispetto a quello riferibile alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e alle altre regioni italiane.

L'esistenza di un sistema territoriale regionale integrato nel Trentino-Alto Adige/Südtirol è espressamente prevista dall'art. 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), il quale prevede che «1. Il sistema territoriale regionale integrato, costituito dalla regione, dalle province e dagli enti di cui al comma 3, concorre, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica [...]. 3. Fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le province provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali [...]. 4. [...] La regione e le province provvedono, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato».

Una conferma del riconoscimento di questo sistema integrato regionale dal punto di vista finanziario è offerto dalla sentenza di questa Corte n. 77 del 2019, nella quale viene precisato che «la Provincia autonoma di Trento assume il ruolo di regista del sistema finanziario provinciale integrato».

Per quanto riguarda la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, il decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica) stabilisce in maniera esplicita l'esistenza di un sistema integrato fin dal comma 1 dell'art. 1 (rubricato «Sistema integrato»): «[I]a Regione Friuli-Venezia Giulia, di seguito “Regione”, gli enti locali situati sul suo territorio e i rispettivi enti strumentali e organismi interni costituiscono, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il sistema integrato degli enti territoriali del Friuli-Venezia Giulia, di seguito “sistema integrato”». Prosegue il d.lgs. n. 154 del 2019 all'art. 4 prevedendo che «1. [i]n attuazione dell'Accordo sottoscritto il 25 febbraio 2019 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione, il sistema integrato concorre alla finanza pubblica con un contributo in termini di saldo netto da finanziare [...]. 2. Per gli anni successivi al 2021 lo Stato e la Regione, con accordo da concludersi entro il 30 giugno 2021, aggiornano il quadro delle relazioni finanziarie tra lo

Stato e il sistema integrato», mentre il successivo art. 4-*bis* stabilisce che «1. In attuazione dell'Accordo [...] il sistema integrato concorre alla finanza pubblica con un contributo [...]».

Emerge dunque dal d.lgs. n. 154 del 2019 che la Regione autonoma Friuli Venezia-Giulia costituisce l'unico e unitario interlocutore dello Stato nei confronti di tutti gli enti territoriali di suddetta Regione autonoma.

Il legislatore ha considerato unitariamente le predette regioni e i relativi enti locali ai fini del concorso alla finanza pubblica, in quanto effettivamente riconoscibile un sistema regionale integrato degli enti territoriali e ha invece provveduto ad apprestare una disciplina differente laddove questa integrazione manchi, come nel caso della regione ricorrente.

Coerentemente con quanto sopra evidenziato, l'Allegato A al decreto ministeriale 29 marzo 2024 di attuazione della disposizione impugnata prevede che: «[l]’articolo 1, comma 850, della legge n. 178 del 30 dicembre 2020, come sopra modificato, prevede, tra l’altro, per ciascuno degli anni 2024-2025, il concorso alla finanza pubblica da parte dei comuni per l’importo di 100 milioni di euro e da parte delle province e delle città metropolitane per un importo pari a 50 milioni di euro. La suddetta norma si applica agli enti locali delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e Sardegna e della Valle d’Aosta. Ai sensi del comma 852 dell’articolo 1 della legge 178 del 2020, per gli enti locali ricadenti nei territori della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle province autonome di Trento e di Bolzano si applica quanto previsto dall’articolo 79, comma 4-*ter*, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al decreto del presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670; per gli enti locali della regione Friuli Venezia Giulia, il concorso alla finanza pubblica è determinato ai sensi del decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154. Pertanto, per i suddetti enti locali, l’esclusione dal concorso alla finanza pubblica di cui al comma 850 della medesima legge è determinato dalla clausola di esaustività del contributo del sistema territoriale regionale integrato prevista nei rispettivi Statuti».

5.3.– Parimenti non è condivisibile l’argomentazione svolta dalla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste con riguardo all’affermazione secondo cui la natura integrata deriverebbe dall’autonomia organizzativa e finanziaria in materia di ordinamento degli uffici, anche in merito agli enti locali. Sul punto la ricorrente si limita ad allegare una serie di norme statali e regionali che pur riconoscendo alla suddetta regione una certa autonomia organizzativa e finanziaria, non comportano di per sé il riconoscimento di un sistema regionale integrato.

Difatti, l’art. 2 dello statuto della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, evocato dalla ricorrente, si limita ad affermare che «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: a) ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale; b) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

Il successivo art. 3 dello statuto speciale, parimenti evocato dalla ricorrente, stabilisce che «[l]a Regione ha la potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, entro i limiti indicati nell’articolo precedente, per adattarle alle condizioni regionali, nelle seguenti materie: [...] f) finanze regionali e comunali».

Nessun riferimento, dunque, è presente nelle disposizioni statutarie appena richiamate alla presunta “natura integrata” degli enti territoriali valdostani, quand’anche interpretate, come suggerito dalla ricorrente, alla luce dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in virtù del quale «[s]ino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

5.4.– Dalla circostanza che, come pure evidenziato dalla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, la stessa legge cost. n. 3 del 2001 abbia contemplato, attraverso l’art. 117, terzo comma, Cost., una competenza legislativa regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e abbia riconosciuto, con l’art. 119 Cost., alle regioni una autonomia finanziaria, non

conseguo, né esplicitamente né implicitamente, la possibilità di poter considerare unitariamente gli enti territoriali valdostani a fini dei loro doveri finanziari nei confronti dello Stato, cosicché sotto questo profilo la questione di legittimità costituzionale promossa non è fondata.

5.5.– Neppure può dedursi la “natura integrata” del sistema degli enti territoriali valdostani dall’art. 27, commi 1 e 3, della legge n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale ai sensi dell’art. 119 Cost., secondo cui «1. [I]e regioni a statuto speciale [...] concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà [...] secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti [...]. 3. [...] Inoltre, le predette norme [...]: a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma».

È evidente infatti che, anche in questo caso, la competenza legislativa di una regione a statuto speciale in materia di coordinamento della finanza locale è concetto ben diverso dalla possibilità di poter considerare unitariamente gli enti territoriali ai fini dei loro doveri finanziari nei confronti dello Stato. Pertanto, la doglianza regionale, in quanto diretta a sottrarsi agli obblighi relativi al versamento della quota dovuta per conto dei comuni, si pone in esplicito contrasto con la necessità di rispettare gli obblighi euro-unitari e di realizzare gli obiettivi di finanza pubblica (in questo senso, sentenza n. 87 del 2024).

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, del resto, «i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell’esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l’unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (sentenza n. 175 del 2014). Lo Stato, dunque, può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle autonomie speciali, quantificando l’importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell’importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili [...] (sentenza n. 19 del 2015)» (sentenza n. 103 del 2018).

5.6.– Le considerazioni appena svolte possono ribadirsi per l’asserita violazione degli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell’art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012.

È evidente infatti che, proprio l’esigenza di assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci impone agli enti territoriali di sostenere la finanza pubblica in misura proporzionale rispetto alle proprie possibilità, senza che nessuno possa sottrarsi a questi doveri, perché ciò significherebbe altrimenti aggravare il peso del contributo per gli altri enti territoriali.

Da tutto quanto esposto discende la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale anche nella predetta prospettiva.

5.7.– Neppure fondata è la doglianza della ricorrente riferita alla violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., in quanto la disciplina applicabile alla Regione autonoma si spiega in ragione di quanto osservato in precedenza, ossia del fatto che la suddetta Regione è l’unico interlocutore per i comuni valdostani nei confronti dello Stato, cosicché risponde dell’eventuale inadempimento dei medesimi, con facoltà di rivalersi nei loro confronti.

In definitiva, la non fondatezza del primo motivo di ricorso unitariamente considerato discende dalla circostanza che i comuni valdostani mantengono, per un verso, la loro autonoma soggettività giuridica e la loro autonoma capacità finanziaria e, per un altro verso, sono tenuti, al pari degli altri enti territoriali italiani, a contribuire, quando necessario, al fabbisogno statale in relazione alle proprie possibilità e secondo criteri che la disposizione impugnata richiede siano concordati tra i comuni e lo Stato.

6.– Le medesime argomentazioni inducono a ritenere non fondato anche il terzo motivo di ricorso.

6.1.– Non può ravvisarsi l'asserita lesione del principio dell'accordo nei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni a statuto speciale, quale manifestazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Non può sostenersi difatti che, come lamentato dalla ricorrente, quest'ultima subisca un prelievo forzoso, perché è semplicemente chiamata a contribuire alla finanza pubblica per conto dei propri comuni, nei cui confronti, come detto, ben potrà rivalersi nell'ipotesi in cui non corrispondano quanto da loro dovuto allo Stato.

6.2.– Sempre in questa prospettiva, è parimenti non fondato il terzo motivo di ricorso là dove la Regione autonoma rivendica l'esistenza di una peculiare disciplina – che si baserebbe sugli artt. 12, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale, nonché sugli articoli da 2 a 8 della legge n. 690 del 1981, e sull'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994 – che contraddistinguerebbe l'ordinamento finanziario della Regione.

Infatti, l'esistenza di questa peculiarità non incide minimamente sul più volte ricordato dovere degli enti territoriali di contribuire alla finanza pubblica.

Il ruolo di mero intermediario nei pagamenti fra Stato e comuni della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la circostanza che in mancanza del versamento del contributo dovuto per conto dei comuni tale importo sia trattenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze a valere sulle somme spettanti alla medesima Regione non determinano, come lamentato dalla ricorrente, un prelievo forzoso ai suoi danni.

Al contrario, un ingiustificato e irragionevole privilegio a vantaggio degli enti territoriali valdostani, rispetto a quelli tenuti a concorrere alla finanza pubblica, si determinerebbe proprio in assenza del meccanismo previsto dalla disposizione impugnata.

7.– Anche il secondo motivo di ricorso, incentrato sulla violazione del principio pattizio nei rapporti tra Stato e regioni autonome, non è fondato.

La ricorrente lamenta la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. nonché degli artt. 2, primo comma, lettere *a*) e *b*), 3, primo comma, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale, degli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, degli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, degli artt. 81 e 97 Cost., dell'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge cost. n. 1 del 2012 e dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera *a*), della legge n. 42 del 2009.

7.1.– Con riguardo alla lamentata lesione del principio di leale collaborazione, occorre evidenziare che, come affermato nella sentenza di questa Corte n. 103 del 2018, «[i] rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono [...] regolati dal principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)».

La stessa sentenza n. 103 del 2018, tuttavia, affermando che lo Stato può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica anche a carico delle autonomie speciali, circoscrive l'ambito di operatività del principio pattizio all'individuazione dell'importo per il quale ciascun ente territoriale debba contribuire, restando la decisione, relativa all'*an* e al *quantum* del contributo, di pertinenza statale.

A tal proposito questa Corte ha chiarito che quando una disposizione statale istituisce un contributo a favore dello Stato, tale norma non coinvolge l'ordinamento finanziario riconosciuto alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ma introduce una nuova e distinta tipologia di entrata, «per cui l'evocazione del metodo pattizio non è pertinente» (sentenza n. 27 del 2024).

Quanto al necessario coinvolgimento degli enti territoriali per stabilire il *quantum* del contributo dovuto da ciascuno di essi, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste neppure può lamentare la mancata previsione di un accordo con lo Stato in merito ai contributi posti a carico dei comuni, rispetto ai quali la ricorrente fa solo da tramite.

Il comma 853 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, come modificato dalla disposizione impugnata, disciplinando esclusivamente il contributo a carico dei comuni, prevede ragionevolmente solo la procedura dell'accordo dello Stato con i comuni gravati dal contributo, cosicché di nulla può dolersi la Regione autonoma quanto all'asserita violazione del principio del metodo pattizio.

La coerenza del sistema si spiega, come detto, in quanto il concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni, comprese quelle a statuto speciale, è disciplinato non dalla disposizione impugnata ma dal comma 852 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, che prevede il meccanismo dell'accordo tra Stato e regioni.

7.2.– Quanto agli altri parametri evocati (artt. 2, primo comma, lettere *a* e *b*, 3, primo comma, lettera *f*, 12, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale, artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, artt. 81 e 97 Cost., art. 5, comma 2, lettera *c*, legge cost. n. 1 del 2012, art. 27, commi 1 e 3, lettera *a*, della legge n. 42 del 2009), valgono le considerazioni già svolte con riferimento al primo e al terzo motivo di impugnazione e, in particolare, l'inderogabilità del dovere di tutti gli enti territoriali di concorrere alla finanza pubblica, quando ciò sia necessario, in proporzione alle proprie possibilità e secondo criteri condivisi con lo Stato.

Pertanto, la disposizione impugnata non viola le competenze legislative statutariamente e costituzionalmente garantite alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e, in particolare, la sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-*ter*, comma 4, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 170, che modifica l'art. 1, comma 853, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), promosse, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere *ab*), 3, primo comma, lettera *f*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), all'art. 3 del decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali), al principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, agli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e agli artt. 1 e 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), e successive modificazioni e integrazioni, questi ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera *a*), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-*ter*, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, che modifica l'art. 1, comma 853, della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere *a*) e *b*), 3, primo comma, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale, oltre che al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., agli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e agli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, questi ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera *a*), della legge n. 42 del 2009, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-*ter*, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, che modifica l'art. 1, comma 853, della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere *a*) e *b*), 3, primo comma, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale, agli articoli da 2 a 8 della legge n. 690 del 1981, e 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, oltre che al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., agli artt. 117,

terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e agli artt. 1 e 9 della legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, questi ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera *a*), della legge n. 42 del 2009, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 2 luglio 2024, n. 147

Materia: edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: Cost. art. 3

Giudizio: in via incidentale

Ricorrenti: Tribunale di Torino

Oggetto: Art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3.

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale), come sostituito dall'art. 106, comma 2, della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018), limitatamente alle parole "da almeno cinque anni" e "con almeno tre anni, anche non continuativi all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali".

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Tribunale di Torino, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, il quale prevede, come requisito per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale, "avere la residenza anagrafica o l'attività lavorativa esclusiva o principale da almeno cinque anni nel territorio regionale, con almeno tre anni, anche non continuativi[,] all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali o essere iscritti all'AIRE".

Secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata sarebbe analoga ad altre già dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte con le sentenze n. 145 e n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020. Con tale ultima decisione, in particolare, si è affermato che, essendo l'edilizia residenziale pubblica volta a soddisfare un bisogno abitativo, "la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione", in quanto non è indice di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare; analogamente, non presenta alcuna connessione nemmeno la condizione di previa occupazione: di qui il riscontrato contrasto con l'art. 3 Cost.

La disposizione censurata, aggiunge il giudice a quo, sarebbe costituzionalmente illegittima anche sotto altro profilo, in quanto esclude chi è iscritto all'AIRE dalla necessità di possedere il requisito de quo, con ciò introducendo una distinzione priva di giustificazione rispetto alla funzione del servizio.

La Corte ritiene la questione è fondata.

La giurisprudenza della Corte ha da tempo affermato che il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione, chiamato dunque a garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana (sentenze n. 43 del 2022 e n. 217 del 1988; più di recente, nello stesso senso, sentenza n. 28 del 2024).

L'edilizia residenziale pubblica (ERP) costituisce adempimento di questo dovere che la Costituzione pone in capo alla Repubblica, in quanto è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a "garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi" (sentenza n. 176 del 2000), al fine

di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla "provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti"

Nell'esercizio delle proprie competenze in materia, in più occasioni, è avvenuto che taluni legislatori regionali abbiano variamente previsto, per l'accesso all'ERP, requisiti analoghi a quelli censurati dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Torino.

Ogni qualvolta requisiti siffatti sono stati sottoposti al giudizio di legittimità costituzionale della Corte, si è ripetutamente e costantemente affermato che "non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza, comunque la si declini [...], nel territorio regionale" (così, da ultimo, la sentenza n. 67 del 2024). Il requisito della prolungata residenza, infatti, impedisce il soddisfacimento del diritto all'abitazione indipendentemente da ogni valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio, che non è inciso dalla durata della permanenza nel territorio regionale; non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si trasferisce di frequente da un luogo all'altro in cerca di opportunità di lavoro; non è indice di una prospettiva di radicamento (sentenze n. 67 del 2024, n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020 e n. 166 del 2018). Esso, dunque, proprio perché del tutto sganciato da ogni valutazione sullo stato di bisogno, è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenze n. 9 del 2021 e n. 44 del 2020) ed è perciò costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost. sotto un triplice profilo: per intrinseca irragionevolezza, proprio perché trattasi di requisito del tutto non correlato con la funzione propria dell'edilizia sociale; perché determina una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità; e perché tradisce il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (sentenza n. 67 del 2024).

Costituzionalmente illegittimo, del pari, è stato ritenuto il requisito della previa occupazione protratta, talora previsto in alternativa a quello della residenza prolungata. Neppure tale condizione, infatti, presenta alcuna ragionevole connessione con la ratio dell'ERP, in quanto allo stesso modo configura una soglia rigida di accesso e, pertanto, nega qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, comportandone anzi la negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio (sentenza n. 44 del 2020). D'altro canto, non si può non riconoscere che è proprio chi versa in stato di bisogno che è portato a trasferirsi da un luogo a un altro, in cerca di un'occupazione che possa garantire a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa (sentenze n. 67 e n. 53 del 2024).

Alla luce di questi principi, anche la disposizione censurata viene dichiarata costituzionalmente illegittima, prevedendo essa, quali requisiti alternativi per conseguire un alloggio sociale, la residenza o l'attività lavorativa pregressa e protratta per almeno cinque anni nel territorio regionale.

Il censurato art. 3, comma 1, lettera b), peraltro, dispone che di tali cinque anni almeno tre, pur non continuativi, siano stati spesi "all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali". In tal modo, la disposizione determina una rigidità nell'accesso all'ERP ancora più severa, in quanto restringe ulteriormente la platea delle persone che possono ottenere il soddisfacimento del proprio diritto all'abitazione (sentenza n. 77 del 2023). A venire trattati in maniera ingiustificatamente indifferenziata, infatti, finiscono per essere anche soggetti già radicati sul territorio regionale, ma che tuttavia siano residenti o svolgano attività lavorativa in un ambito territoriale diverso da quello in cui sono avviate le procedure per l'assegnazione dell'alloggio sociale, così comprimendosi addirittura all'interno della stessa Regione, e in maniera del tutto casuale, la libertà di circolazione di persone in stato di bisogno.

La Corte quindi dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, come sostituito dall'art. 106, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 19 del 2018, limitatamente alle parole “da almeno cinque anni” e “con almeno tre anni, anche non continuativi all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali”.

SENTENZA N. 147
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, Regione Piemonte e Comune di Torino, con ordinanza del 10 novembre 2023, iscritta al n. 162 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione della Regione Piemonte e, fuori termine, dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

udito l'avvocato Massimo Scisciot per la Regione Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 2 luglio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Torino, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, il quale prevede, come requisito per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale, «avere la residenza anagrafica o l'attività lavorativa esclusiva o principale da almeno cinque anni nel territorio regionale, con almeno tre anni, anche non continuativi[,] all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali o essere iscritti all'AIRE».

1.1.– Secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata sarebbe analoga ad altre già dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con le sentenze n. 145 e n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020. Con tale ultima decisione, in particolare, si è affermato che, essendo l'edilizia residenziale pubblica volta a soddisfare un bisogno abitativo, «la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione», in quanto non è indice di «alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare»; analogamente, non presenta alcuna connessione «[n]emmeno la condizione di previa occupazione»: di qui il riscontrato contrasto con l'art. 3 Cost.

La disposizione censurata, aggiunge il giudice *a quo*, sarebbe costituzionalmente illegittima anche sotto altro profilo, in quanto esclude chi è iscritto all'AIRE dalla necessità di possedere il requisito *de quo*, con ciò introducendo «una distinzione priva di giustificazione rispetto alla funzione del servizio».

2.– In via preliminare, va dato conto che, successivamente all'ordinanza di rimessione, al censurato art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010 – la cui formulazione oggetto di censura è frutto della sostituzione operata dall'art. 106, comma 2, della legge della Regione

Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018) – è stato aggiunto il seguente periodo da parte dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Piemonte 27 febbraio 2024, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale) e ulteriori disposizioni»: «. Il richiedente deve, comunque, essere residente o prestare attività lavorativa in uno dei comuni dell'ambito territoriale alla data di pubblicazione del bando».

Si tratta, tuttavia, di *ius superveniens* idoneo a incidere sul presente giudizio e, in particolare, insuscettibile di determinare la restituzione degli atti al giudice *a quo*: la nuova disposizione, infatti, non muta in alcun modo il significato normativo della disposizione censurata, che è rimasta inalterata, sicché essa non incide sulle valutazioni in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Torino.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

3.1.– La giurisprudenza di questa Corte ha da tempo affermato che il diritto all'abitazione rientra «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», chiamato dunque a garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenze n. 43 del 2022 e n. 217 del 1988; più di recente, nello stesso senso, sentenza n. 28 del 2024).

L'edilizia residenziale pubblica (ERP) costituisce adempimento di questo dovere che la Costituzione pone in capo alla Repubblica, in quanto «è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «“garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (sentenza n. 168 del 2014)» (sentenza n. 44 del 2020).

3.2.– Nell'esercizio delle proprie competenze in materia, in più occasioni, è avvenuto che taluni legislatori regionali abbiano variamente previsto, per l'accesso all'ERP, requisiti analoghi a quelli censurati dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Torino.

Ogni qualvolta requisiti siffatti sono stati sottoposti al giudizio di legittimità costituzionale di questa Corte, si è ripetutamente e costantemente affermato che «non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza – comunque la si declini [...] – nel territorio regionale» (così, da ultimo, la sentenza n. 67 del 2024). Il requisito della prolungata residenza, infatti, impedisce il soddisfacimento del diritto all'abitazione indipendentemente da ogni valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio, che non è inciso dalla durata della permanenza nel territorio regionale; non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si trasferisce di frequente da un luogo all'altro in cerca di opportunità di lavoro; non è indice di una prospettiva di radicamento (sentenze n. 67 del 2024, n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020 e n. 166 del 2018). Esso, dunque, proprio perché del tutto sganciato da ogni valutazione sullo stato di bisogno, è «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli» (sentenze n. 9 del 2021 e n. 44 del 2020) ed è perciò costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost. sotto un triplice profilo: per intrinseca irragionevolezza, proprio perché trattasi di requisito del tutto non correlato con la funzione propria dell'edilizia sociale; perché determina una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità; e perché tradisce il dovere della Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (sentenza n. 67 del 2024).

Costituzionalmente illegittimo, del pari, è stato ritenuto il requisito della previa occupazione protratta, talora previsto in alternativa a quello della residenza prolungata. Neppure tale condizione, infatti, presenta alcuna ragionevole connessione con la *ratio* dell'ERP, in quanto allo stesso modo

configura una soglia rigida di accesso e, pertanto, nega qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, comportandone anzi la negazione «proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio» (sentenza n. 44 del 2020). D'altro canto, non si può non riconoscere che è proprio chi versa in stato in bisogno che è portato a trasferirsi da un luogo a un altro, in cerca di un'occupazione che possa garantire a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa (sentenze n. 67 e n. 53 del 2024).

3.2.1.– Né, in senso contrario, è valso rilevare che requisiti del genere sono volti a modulare l'assegnazione degli alloggi sulla base della prospettiva di radicamento nel territorio regionale delle persone che intendono accedere all'ERP, in quanto non è dalla pregressa permanenza in regione che è possibile «inferire una simile prospettiva di radicamento» (sentenza n. 67 del 2024).

La «prognosi di stanzialità» (sentenza n. 44 del 2020), semmai, può essere compiuta in sede di formazione delle graduatorie facendo leva su indici idonei a fondarla, quale potrebbe essere l'anzianità di presenza del richiedente nelle graduatorie stesse, «in quanto circostanza che documenta l'acuirsi della sofferenza sociale dovuta alla mancata realizzazione dell'istanza abitativa» (sentenza n. 67 del 2024). Ciò, peraltro, sempre che le prospettive di stabilità conservino «un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti» (sentenza n. 9 del 2021).

3.3.– Alla luce dei principi ora richiamati, anche l'odierna disposizione censurata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, prevedendo essa, quali requisiti alternativi per conseguire un alloggio sociale, la residenza o l'attività lavorativa pregressa e protratta per almeno cinque anni nel territorio regionale.

Il censurato art. 3, comma 1, lettera *b*), peraltro, dispone che di tali cinque anni almeno tre, pur non continuativi, siano stati spesi «all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali». In tal modo, la disposizione qui scrutinata determina una rigidità nell'accesso all'ERP ancora più severa, in quanto restringe ulteriormente la platea delle persone che possono ottenere il soddisfacimento del proprio diritto all'abitazione (sentenza n. 77 del 2023). A venire trattati in maniera ingiustificatamente indifferenziata, infatti, finiscono per essere anche soggetti già radicati sul territorio regionale, ma che tuttavia siano residenti o svolgano attività lavorativa in un ambito territoriale diverso da quello in cui sono avviate le procedure per l'assegnazione dell'alloggio sociale, così comprimendosi addirittura all'interno della stessa Regione, e in maniera del tutto casuale, la libertà di circolazione di persone in stato di bisogno.

4.– Non consente di arrivare a conclusioni diverse quanto sostenuto dalla Regione Piemonte. La difesa regionale afferma che «l'interpretazione sistematica della normativa piemontese in materia di requisiti per l'accesso all'edilizia sociale evidenzia una sua specificità e unicità che vale a differenziarla “strutturalmente” rispetto a quella di altre regioni». L'art. 10, comma 5, della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, infatti, consentirebbe ai comuni di derogare ai requisiti censurati dal Tribunale di Torino «[i]n presenza di situazioni di emergenza abitativa», sicché in tali circostanze l'istante potrebbe ottenere un alloggio sociale pur in mancanza di «parametri di collegamento con il territorio locale»: di qui la richiesta di una «sentenza interpretativa di rigetto».

4.1.– Mostra la fallacia dell'argomento difensivo già la circostanza, precedentemente sottolineata, che l'ERP ontologicamente risponde al compito della Repubblica di garantire il diritto all'abitazione a chi non ha la capacità economica di accedere al mercato, così soddisfacendo un bisogno primario d'ogni persona. Il fatto che la pluralità delle situazioni concrete determini un quadro variegato delle condizioni di disagio, talune eventualmente declinabili in senso di “emergenza abitativa”, non toglie che i potenziali assegnatari degli alloggi sociali siano tutte persone che versano in stato di bisogno, alle quali deve essere assicurata un'esistenza dignitosa.

4.2.– A escludere la praticabilità dell'opzione ermeneutica proposta dalla Regione Piemonte, ad ogni modo, è la circostanza che la supposta deroga ai requisiti in esame abbia un'operatività assai più circoscritta, e soprattutto di ben diversa applicazione, di quanto sostenga la difesa regionale.

Ai sensi dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, infatti, l'istituto della "emergenza abitativa" consente sì ai comuni di soddisfare il diritto all'abitazione «al di fuori delle graduatorie» (comma 1), ma sempre che sussistano «i requisiti prescritti dall'articolo 3» (comma 2). Anche nei casi di "emergenza abitativa", pertanto, il richiedente deve essere in possesso dei requisiti di cui alla disposizione censurata.

La deroga a questi ultimi, cui si riferisce la difesa regionale, invece, opera soltanto quando «sussistono condizioni di particolare urgenza accertate dal comune»; ma "particolare urgenza" e "emergenza abitativa" non sono concetti giuridicamente sovrapponibili, tanto che, e significativamente, la prima abilita l'amministrazione ad effettuare soltanto «sistemazioni provvisorie che non possono eccedere la durata di due anni, non prorogabili o rinnovabili» (art. 10, comma 5). A ben vedere, dunque, non si versa in ipotesi di assegnazione di alloggi in deroga ai contestati requisiti, bensì di semplici sistemazioni provvisorie, effettuate sì a prescindere dalla sussistenza dei predetti requisiti ma per un periodo di tempo contenuto e delimitato.

A ulteriore riprova di ciò, si consideri che le ipotesi di "emergenza abitativa" sono indicate dall'art. 6 del regolamento regionale 4 ottobre 2011, n. 12/R, recante «Regolamento delle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia sociale, in attuazione dell'articolo 2, comma 5, della legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale)», ed esse denotano ancor più quanto limitato sia l'ambito di applicazione della pretesa deroga su cui fa leva la Regione Piemonte: è infatti soltanto in presenza di una di queste tassative situazioni – la valutazione della cui sussistenza, così come della «particolare urgenza», è rimessa in concreto al comune – che può procedersi alla "sistemazione" in un alloggio sociale, provvisoria e non prorogabile né rinnovabile, a persone che non abbiano i requisiti di cui alla disposizione censurata.

5.– L'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010 – come sostituito dall'art. 106, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 19 del 2018 – va dichiarato pertanto costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «da almeno cinque anni» e «con almeno tre anni, anche non continuativi all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale) – come sostituito dall'art. 106, comma 2, della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018) – limitatamente alle parole «da almeno cinque anni» e «con almeno tre anni, anche non continuativi all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 8 maggio 2024, n. 151

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.; art. 249 d.lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale), cd. Codice ambiente; art. 22 d.l. 104/2023 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella l. 136/023; art. 3, primo comma, lett. *d*), l. cost. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna)

Ricorrente: Presidente Consiglio ministri

Oggetto: artt. 75 e 130 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie)

Esito: 1) dichiarazione di illeg. cost. art. 75 l.r. 9/2023, nella parte in cui dispone che «sono conferiti, inoltre, alle province e città metropolitane le funzioni e i compiti amministrativi attribuiti alla Regione dall'articolo 250 d.lgs 152/2006»; 2) dichiarazione di illeg. cost. art. 130, comma 1, lett. *a*), l.r. 9/2023, nel testo abrogato dall'art. 4, comma 1, lett. *e*), l.r. 17/2023, che modifica l'art. 39, comma 15, l.r. 8/2015, limitatamente alle parole «e, qualora l'edificio ricada nelle ipotesi di esclusione di cui all'articolo 10-*bis*, comma 2, della legge regionale n. 45 del 1989, e in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere *c*) e *d*), e 142 del medesimo decreto legislativo, anche senza il mantenimento di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente»; 3) dichiarazione di non fondatezza delle questioni di leg. cost. art. 75 l.r. 9/2023, nella parte in cui dispone che le funzioni e i compiti amministrativi in materia di bonifiche ambientali indicati nell'art. 249 d.lgs. 152/2006 sono attribuiti ai comuni, per i siti ricadenti interamente nel territorio di competenza, e alle province e alle città metropolitane, per i siti ricadenti tra più comuni della stessa provincia o città metropolitana

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato varie disposizioni della l.r. 9/2023 e in particolare gli artt. 75 e 130. La prima di tali disposizioni è impugnata nella parte in cui, sostituendo l'art. 59, comma 6, l.r. 9/2006, da un lato, stabilisce che le funzioni e i compiti amministrativi regionali inerenti al procedimento semplificato di bonifica ambientale di siti di ridotte dimensioni di cui all'art. 249 d.lgs. 152/2006, sono attribuiti ai comuni, per i siti insistenti interamente sul territorio di loro competenza, e alle province e alle città metropolitane per i siti ricadenti tra più comuni della stessa provincia o città metropolitana; e, dall'altro, conferisce alle province e alle città metropolitane il potere – che l'art. 250 cod. ambiente riserva alle regioni – di sostituzione del comune che non realizza, in via suppletiva, gli interventi di cui all'art. 242 cod. ambiente nel caso in cui il responsabile della contaminazione si renda inadempiente o non sia individuabile e neppure il proprietario del sito e gli altri soggetti interessati provvedano agli adempimenti necessari alla bonifica.

Il ricorrente osserva che le funzioni e i compiti indicati negli artt. 249 e 250 cod. ambiente non sono compresi tra quelli che, ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, possono essere conferiti dalle regioni agli enti locali *ex art.* 114 Cost.

La disciplina impugnata, disponendone l'allocazione presso gli enti territoriali infraregionali, contrasterebbe, pertanto, con l'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., in relazione alle citate

disposizioni d.lgs. 152/2006, oltre che allo stesso art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito. Ciò in quanto l'assegnazione alle regioni delle funzioni amministrative in materia di bonifica, stabilita dal codice dell'ambiente, sottenderebbe una valutazione di adeguatezza del livello territoriale prescelto che rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente.

Inoltre, secondo la difesa statale, l'art. 75 l.r. 9/2023 travalicherebbe i limiti della potestà legislativa primaria riconosciuta alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 3, primo comma, lett. *d*), dello statuto speciale, secondo il quale la competenza in è, infatti, limitata alle «piccole bonifiche» e deve essere comunque esercitata «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e [...] e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», tra le quali si inscrivono anche gli artt. 249 e 250 cod. ambiente.

In via preliminare, la Corte disattende l'eccezione di inammissibilità con la quale la Regione contesta che la disposizione in esame è stata preceduta da un'altra di identico tenore che non è stata «mai fatta oggetto di impugnativa costituzionale». Nonostante l'art. 75 presenti un contenuto solo marginalmente innovativo (limitandosi a individuare in modo più preciso le funzioni in materia di bonifica ambientale attribuite agli enti territoriali infraregionali), la mancata impugnazione, da parte dello Stato, della disposizione previgente non assume rilevanza. Come costantemente affermato da questa Corte, l'istituto dell'acquiescenza non opera, infatti, nei giudizi in via principale, in quanto la disposizione, anche se preceduta da altra di contenuto pressoché coincidente e non impugnata, reitera comunque la lesione al riparto delle competenze, da cui deriva l'interesse a ricorrere (sent. n. 195 e n. 124 del 2021).

Prima di passare ad esaminare la questione di merito, la Corte ricostruisce il contesto normativo e giurisprudenziale in cui si colloca la disciplina oggetto di impugnazione.

La bonifica dei siti contaminati rientra nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost. (*ex aliis*, sent. n. 50 del 2023, n. 251 del 2021 e n. 126 del 2018). Nelle materie attribuite da tale articolo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, soltanto il legislatore statale è legittimato a «definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocatione di competenze presso enti diversi dai Comuni – ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo» (sent. n. 189 del 2021, 160/2023). Pertanto, se «sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza», lo Stato abbia conferito tali funzioni alla regione, esse non possono da quest'ultima essere riallocate presso un altro ente territoriale infraregionale, in quanto una iniziativa siffatta comporterebbe una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale.

Con particolare riferimento alla materia della tutela dell'ambiente, la Corte ha altresì, evidenziato che «la potestà legislativa esclusiva statale *ex art.* 117, secondo comma, lett. *s*), Cost. esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario, che sarebbero vanificate ove si attribuisse alla regione “la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale”» (sent.160/2023).

Ciò posto, di recente il legislatore statale, sia pure limitatamente ad alcuni settori della disciplina del codice dell'ambiente – e, segnatamente, in materia di spedizioni transfrontaliere dei rifiuti, di autorizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti e della bonifica di siti contaminati –, ha riconosciuto alle regioni la facoltà di conferire, con legge, le proprie funzioni amministrative agli enti locali di cui all'art. 114 Cost. In particolare, l'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, ha stabilito che «[I]e Regioni possono conferire, con legge, le funzioni amministrative di cui agli articoli 194, comma 6, lett. *a*), 208, 242 e 242-*bis* d.lgs. 152/2006, agli enti locali di cui all'articolo 114 della Costituzione, tenendo conto in particolare del principio di

adeguatezza. La medesima legge disciplina i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulle funzioni da parte della Regione, il supporto tecnico-amministrativo agli enti cui sono trasferite le funzioni e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime. Sono fatte salve le disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette».

In questo contesto, si è inserito l'art. 75 l.r. Sardegna 9/2023, che ha sostituito l'art. 59, comma 6, l.r. 9/2006 disponendo che «[i]l comma 6 dell'articolo 59 l.r. 9/2006 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), è sostituito dal seguente: “6. Sono attribuiti ai comuni le funzioni e i compiti amministrativi in materia di bonifiche ambientali indicati negli articoli 242 e 249 d.lgs. 152/2006 per i siti ricadenti interamente nel territorio di competenza, e alle province e città metropolitane le medesime funzioni e compiti amministrativi per i siti ricadenti tra più comuni della stessa provincia o città metropolitana, ovvero: a) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del piano della caratterizzazione e l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 3 e 13, d.lgs. 152/2006; b) la convocazione della conferenza di servizi e l'approvazione del documento di analisi di rischio, di cui all'articolo 242, comma 4, d.lgs. 152/2006; c) l'approvazione del piano di monitoraggio, di cui all'articolo 242, comma 6, d.lgs. 152/2006; d) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e delle eventuali ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale e l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 7 e 13, d.lgs. 152/2006; e) l'approvazione del progetto di bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni, di cui all'articolo 249 e all'allegato 4 d.lgs. 152/2006 [...]. Sono conferiti, inoltre, alle province e città metropolitane le funzioni e i compiti amministrativi attribuiti alla Regione dall'articolo 250 d.lgs. 152/2006.”»¹.

Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 l.r. 9/2023, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all'art. 249 cod. ambiente e all'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, non è fondata.

Il conferimento agli enti locali delle funzioni amministrative afferenti alla bonifica dei siti di ridotte dimensioni, disposto dalla previsione impugnata, non invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, perché appare legittimata da una fonte legislativa statale, quale è il d.l. n. 104 del 2023, che all'art. 22 ha stabilito che le regioni possono attribuire, con legge, agli enti locali di cui all'art. 114 Cost., le funzioni dalle stesse esercitabili nell'ambito del procedimento ordinario disciplinato dall'art. 242 cod. ambiente e quelle correlate al modello procedimentale semplificato generale introdotto dall'art. 242-*bis*. La mancanza, nella citata disciplina d'urgenza, di un riferimento esplicito al procedimento di cui all'art. 249 cod. ambiente non è sufficiente ad escludere le correlate funzioni amministrative dal novero di quelle che possono essere oggetto di riallocazione presso ambiti territoriali infraregionali. Se, infatti, il legislatore statale ha ritenuto conforme al principio di adeguatezza riconoscere alle regioni la facoltà di conferire agli enti locali le funzioni relative al più complesso e articolato procedimento di bonifica ordinario, non si ravvisano ragioni per non includere tra le attribuzioni delegabili le più ridotte competenze spettanti alle stesse regioni nell'ambito della procedura semplificata per i siti di ridotte dimensioni.

A tale proposito occorre ricordare che la disciplina della bonifica ordinaria prevede un significativo coinvolgimento dell'amministrazione regionale in funzione sia di controllo, sia di approvazione dell'attività del soggetto responsabile della contaminazione. Alla stregua del modello procedimentale delineato dall'art. 242 cod. ambiente, le operazioni di bonifica divengono, infatti,

¹ Nella versione previgente, l'art. 59, comma 6, l.r. 9/2006 così disponeva: «[s]ono attribuiti ai comuni le funzioni e i compiti amministrativi indicati nell'articolo 198 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modifiche ed integrazioni, nonché l'approvazione dei progetti di bonifica ricadenti nel territorio di competenza, sentita la conferenza dei servizi convocata ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni. Competono alle amministrazioni provinciali tutte le procedure di approvazione delle attività di caratterizzazione e bonifica nelle aree ricadenti fra più comuni della medesima provincia, nonché gli interventi sostitutivi di bonifica dei siti contaminati di cui all'articolo 250. Al fine di anticipare le somme per i predetti interventi le province possono istituire un apposito fondo di rotazione e rivalersi in danno nei confronti del responsabile dell'inquinamento».

esigibili dal responsabile della contaminazione allorché, all'esito di una complessa indagine preliminare, risultino superati non solo i livelli di «concentrazione soglia di contaminazione (CSC)», predeterminati in modo uniforme ex lege, ma anche quelli di «concentrazione soglia di rischio (CSR)», i quali sono rilevati mediante una «procedura di analisi del rischio sito specifica» volta ad accertare, per ciascuna area contaminata, le effettive esigenze di bonifica in base alle conseguenze sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata alle sostanze inquinanti presenti nelle matrici ambientali. Nel procedimento semplificato ex art. 249 cod. ambiente tale indagine è, invece, soltanto eventuale, potendo il responsabile dell'inquinamento scegliere di adempiere l'obbligo di bonifica limitandosi a riportare i valori di contaminazione del sito ai livelli di soglia di contaminazione (CSC).

In ogni caso, nella bonifica dei siti di ridotte dimensioni l'analisi del rischio sito specifica non richiede una procedura di approvazione preventiva mediante conferenza di servizi come quella prevista per il procedimento ordinario, ma confluisce direttamente nel progetto di bonifica sottoposto al vaglio della regione. Nella procedura ex art. 249 cod. ambiente, alla semplificazione del riscontro della concentrazione dei contaminanti conseguono una maggiore snellezza procedimentale e un minore impegno dell'amministrazione regionale, alla quale sono, infatti, affidate funzioni di verifica *ex post* e non, come nella procedura ordinaria, di autorizzazione *ex ante*.

Non può, poi, trascurarsi che, tra le funzioni regionali suscettibili di essere conferite agli enti locali, ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, risultano espressamente indicate anche quelle relative al procedimento di bonifica disciplinato dall'art. 242-*bis* cod. ambiente, rubricato «Procedura semplificata per le operazioni di bonifica», il quale, per la sua operatività generalizzata, costituisce il paradigma delle procedure semplificate, di cui l'*iter* procedimentale disciplinato dall'art. 249 cod. ambiente e dall'Allegato 4 al Titolo V della Parte IV dello stesso codice costituisce evidentemente una *species*. Anche in questa procedura la semplificazione è legata al dato strutturale per il quale il livello di tollerabilità delle sostanze inquinanti assunto a parametro, coincidendo con quello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), richiede indagini che comportano un minore impiego di risorse sia da parte del responsabile della contaminazione, sia da parte delle amministrazioni coinvolte. In definitiva, non appare condivisibile, la premessa interpretativa da cui muove il ricorrente, secondo la quale la formulazione letterale dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023 imporrebbe di escludere dal novero delle funzioni regionali delegabili agli enti locali quelle inerenti al procedimento di bonifica strutturalmente più semplice ed esperibile in situazioni in cui la limitatezza spaziale della contaminazione è sintomatica di una minore gravità del rischio ambientale.

Peraltro, secondo la Corte non è condivisibile l'assunto del Governo secondo il quale l'art. 75 travalicherebbe la competenza legislativa primaria in tema di «piccole bonifiche» attribuita alla Regione Sardegna dall'art. 3, primo comma, lettera d), dello statuto speciale. Tale affermazione poggia sull'erroneo presupposto secondo il quale la citata previsione statutaria si riferisca alla bonifica ambientale. L'espressione «piccole bonifiche» ivi contenuta riguarda, invece, il diverso istituto della bonifica integrale disciplinato dal regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale) e dagli artt. 857 e seguenti del codice civile.

È, invece, fondata la questione promossa in riferimento all'art. 75 l.r. 9/2023 nella parte in cui stabilisce che «sono conferiti, inoltre, alle province e città metropolitane le funzioni e i compiti amministrativi attribuiti alla Regione dall'articolo 250 d.lgs. 152/2006». Tale articolo attribuisce alla regione un potere di sostituzione del comune per l'ipotesi in cui detto ente non provveda, in via suppletiva, all'esecuzione diretta delle operazioni di bonifica di cui all'art. 242 cod. ambiente, ove il responsabile della contaminazione si sia reso inadempiente o non sia individuabile e neppure il proprietario del sito e gli altri soggetti interessati abbiano messo in opera gli interventi necessari al ripristino ambientale. L'esecuzione della bonifica in via sostitutiva può necessitare di competenze tecniche specifiche e di risorse economiche significative, tanto che, a norma del comma 1 dello stesso articolo, le amministrazioni tenute a provvedervi possono avvalersi anche di altri soggetti, pubblici o privati.

Dunque, il potere-dovere di intervento suppletivo, che l'art. 250 cod. ambiente attribuisce, in via primaria, al comune e, ove detto ente non provveda, in via sostitutiva alla regione, ha un contenuto

sui generis, in quanto non concerne funzioni e compiti di amministrazione attiva, ma l'esecuzione d'ufficio degli interventi che l'art. 242 cod. ambiente impone al responsabile della contaminazione e, dunque, in definitiva, delle stesse operazioni di messa in sicurezza, di indagine conoscitiva e di ripristino ambientale alle quali questi si è sottratto. Il potere sostitutivo in esame, che il codice dell'ambiente assegna alla regione, non figura tra le funzioni amministrative, di competenza di tale ente, di cui l'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, autorizza l'allocatione presso gli enti locali, né può ritenersi che la sua delegabilità sia implicitamente ammessa. Tale potere presenta, infatti, significative differenze contenutistiche rispetto alle funzioni – di controllo e di approvazione delle attività del soggetto inquinatore – attribuite alla regione dalle norme che regolano i procedimenti di bonifica. Esso ha natura composita, in quanto, da un lato, non si estrinseca in atti di controllo e di approvazione, ma ha ad oggetto le stesse operazioni di bonifica che avrebbe dovuto compiere il responsabile della contaminazione, e, dall'altro, presenta la connotazione strumentale tipica della sostituzione amministrativa, in quanto sorge in conseguenza dell'inerzia dell'ente pubblico ordinariamente competente ed è volto a sopperirvi attraverso lo svolgimento di attività obbligatorie per legge volte al ripristino ambientale, che il perdurare dell'inadempimento potrebbe pregiudicare. Alla luce di tali considerazioni, la possibilità di delegare un potere, come quello *ex art. 250 cod. ambiente*, in alcun modo assimilabile alle funzioni amministrative nominativamente indicate dall'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, avrebbe richiesto una previsione esplicita. D'altronde, la scelta di attribuire alla regione il potere di sostituire il comune che non supplisce all'inadempimento del responsabile della contaminazione concorda con la generale preferenza, desumibile dalla disciplina dei procedimenti di bonifica *ex artt. 242, 242-bis e 249 cod. ambiente*, per la competenza regionale. Tale opzione sottende una valutazione, da parte del legislatore statale – unico soggetto legittimato a definire l'organizzazione delle funzioni amministrative corrispondenti alle materie, come l'ambiente, ricadenti nella propria competenza legislativa esclusiva (sent. 189/2021) –, di adeguatezza del livello regionale per la cura degli interessi coinvolti, avuto, altresì, riguardo all'esigenza di supportare le realtà comunali più piccole, in quanto ritenute inadeguate a sostenere un procedimento, come quello di bonifica, che può richiedere l'impiego di ingenti risorse economiche e un solido apparato organizzativo. Nel senso della conservazione in capo alle regioni della speciale competenza suppletiva *ex art. 250 cod. ambiente* depono, infine, lo stesso art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, là dove prescrive che la legge regionale che conferisce «le funzioni amministrative di cui agli articoli 194, comma 6, lett. a), 208, 242 e 242-bis d.lgs. 152/2006» disciplini, insieme ai poteri regionali di indirizzo, di coordinamento e di controllo e al supporto tecnico-amministrativo agli enti cui sono trasferite le funzioni, l'esercizio, da parte delle stesse regioni, di poteri sostitutivi «in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime». La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 75 l.r. Sardegna 9/2023, nella parte in cui dispone che «[s]ono conferiti, inoltre, alle province e città metropolitane le funzioni e i compiti amministrativi attribuiti alla Regione dall'articolo 250 d.lgs 152/2006».

Passando allo scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 130 l.r. 9/2023, in via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di «improcedibilità» sollevata dalla Regione autonoma sul presupposto che tale disposizione è stata abrogata dall'art. 4, comma 1, lett. e), l.r. Sardegna 17/2023. L'eliminazione di tale disposizione operando soltanto pro futuro, non esclude l'interesse del Governo allo scrutinio delle questioni, sia pure con riferimento al limitato arco temporale di vigenza delle disposizioni, non ravvisandosi elementi tali da far ritenere che, nel tempo in cui è rimasta in vigore, questa non abbia trovato applicazione. Nel merito, tra le questioni relative all'art. 130 deve essere esaminata per prima quella promossa in riferimento all'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale, in quanto, attenendo all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione, riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre.

La questione è fondata: la violazione di uno specifico giudicato costituzionale, rilevante ai sensi dell'art. 136 Cost., si verifica quando la disposizione riproduce una norma dichiarata costituzionalmente illegittima o ne persegue anche indirettamente il risultato (*ex multis*,

sent.101/2018 e 231/2017). Ciò posto, va rilevato che l'art. 130 l.r. 9/2023 incide, modificandole, sulle previsioni dell'art. 39, comma 15, l.r. Sardegna 8/2015, avente ad oggetto disposizioni sul rinnovamento del patrimonio edilizio mediante interventi di integrale demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti che necessitano di essere adeguati². La suddetta disposizione è stata modificata dall'art. 14, comma 1, lett. h), l.r. Sardegna 1/2021, nei seguenti termini: «è consentita la demolizione degli edifici esistenti nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina e ricadenti nelle zone urbanistiche E, F ed H, nonché nelle zone urbanistiche G non contermini all'abitato. La ricostruzione dell'intera volumetria è assentibile senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire unicamente ove il nuovo fabbricato determini un minore impatto paesaggistico secondo le indicazioni impartite dall'Amministrazione regionale [...]. Alternativamente è consentito utilizzare la volumetria risultante dalla demolizione degli edifici, esistenti nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina e ricadenti nelle zone urbanistiche F ed H, per trasferirla ad incremento di quella di uno o più edifici con destinazione turistico-ricettiva, all'interno dello stesso comune o in comune limitrofo; l'area di risulta dalla demolizione è acquisita automaticamente al patrimonio indisponibile del comune per destinarla a finalità pubbliche». Con riferimento a tale disposizione, l'inciso «senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire», era stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, sul presupposto che ampliasse in modo irragionevole l'ambito applicativo degli interventi di demolizione e ricostruzione, destinati ad incidere anche su beni paesaggistici, e che fosse, pertanto, lesivo degli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lett. s), Cost., dell'art. 3 dello statuto speciale e del principio di leale collaborazione.

La Corte con la sentenza 24/2022, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 14, comma 1, lett. h), l.r. 1/2021 «nella parte in cui aggiunge all'art. 39, comma 15, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'inciso “senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire”». Nella richiamata pronuncia la Corte aveva affermato che il legislatore regionale aveva travalicato i limiti della potestà legislativa sancita dallo statuto speciale, modificando unilateralmente, e per di più in senso deteriore, la disciplina della fascia costiera, bene paesaggistico assoggettato a rigorosa tutela, per la peculiarità delle caratteristiche naturali e ambientali. Con l'art. 130 l.r. Sardegna 9/2023 il legislatore regionale è intervenuto nuovamente sull'art. 39, comma 15, l.r. 8/2015, reintroducendo la possibilità di ricostruire i fabbricati siti nella fascia di trecento metri dalla linea di battigia marina anche senza conservarne la conformazione e l'ubicazione originarie («sagoma, prospetti, sedime»), esentando, altresì, dall'obbligo di mantenere le «caratteristiche planivolumetriche e tipologiche» dell'edificio demolito. La stessa disposizione, prevede inoltre che tale facoltà opera nonostante il fabbricato da demolire e ricostruire ricada in un'area tutelata dal piano paesaggistico e dal codice dei beni culturali e del paesaggio. L'integrazione apportata dalla disposizione in scrutinio riproduce, sia pure con una formulazione più particolareggiata, il contenuto precettivo dell'inciso oggetto dell'ablazione operata dalla Corte con la sent. 24/2022, così ripristinando gli effetti di una norma già ritenuta lesiva della Costituzione, con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 130, comma 1, lett. a), l.r. 9/2023, limitatamente alle parole «e, qualora l'edificio ricada nelle ipotesi di esclusione di cui all'articolo 10-bis, comma 2, della legge regionale n. 45 del 1989, e in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo decreto legislativo, anche senza il mantenimento di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente».

² Nel testo originario, il citato art. 39, comma 15, disponeva che «[è] consentita la demolizione degli edifici esistenti nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina e ricadenti nelle zone urbanistiche E, F ed H, nonché nelle zone urbanistiche G non contermini all'abitato. La ricostruzione dell'intera volumetria è assentibile unicamente ove il nuovo fabbricato determini un minore impatto paesaggistico secondo le indicazioni impartite dall'Amministrazione regionale con apposite linee guida da adottarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

SENTENZA N. 151
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 75 e 130 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 22 dicembre 2023, iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;
udita nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giovanni Parisi, Roberto Silvio Murrone e Mattia Pani per la Regione autonoma della Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, nella presente sede vengono scrutinate quelle riguardanti gli artt. 75 e 130.

1.1.– La prima di tali disposizioni è impugnata nella parte in cui, sostituendo l'art. 59, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, da un lato, stabilisce che le funzioni e i compiti amministrativi regionali inerenti al procedimento semplificato di bonifica ambientale di siti di ridotte dimensioni di cui all'art. 249 cod. ambiente sono attribuiti ai comuni, per i siti insistenti interamente sul territorio di loro competenza, e alle province e alle città metropolitane per i siti ricadenti tra più comuni della stessa provincia o città metropolitana; e, dall'altro, conferisce alle province e alle città metropolitane il potere – che l'art. 250 cod. ambiente riserva alle regioni – di sostituzione del comune che non realizzi, in via suppletiva, gli interventi di cui all'art. 242 cod. ambiente nel caso in cui il responsabile della contaminazione si renda inadempiente o non sia individuabile e neppure il proprietario del sito e gli altri soggetti interessati provvedano agli adempimenti necessari alla bonifica.

1.2.– Il ricorrente osserva che le funzioni e i compiti indicati negli artt. 249 e 250 cod. ambiente non sono compresi tra quelli che, ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, possono essere conferiti dalle regioni agli enti locali *ex art.* 114 Cost.

La disciplina impugnata, disponendone l'allocazione presso gli enti territoriali infraregionali, contrasterebbe, pertanto, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle citate

disposizioni del codice dell'ambiente, oltre che allo stesso art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito.

Ciò in quanto l'assegnazione alle regioni delle funzioni amministrative in materia di bonifica, stabilita dal codice dell'ambiente, sottenderebbe una valutazione di adeguatezza del livello territoriale prescelto che rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente.

Inoltre, secondo la difesa statale, l'art. 75 della legge reg. n. 9 del 2023 travalicherebbe i limiti della potestà legislativa primaria riconosciuta alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 3, primo comma, lettera *d*), dello statuto speciale, alla stregua del quale detta competenza è, infatti, limitata alle «piccole bonifiche» e deve essere comunque esercitata «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», tra le quali si inscrivono anche gli artt. 249 e 250 cod. ambiente.

2.– In via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità con la quale la Regione contesta che la disposizione in esame è stata preceduta da un'altra di identico tenore che non è stata «mai fatta oggetto di impugnativa costituzionale».

Nonostante l'art. 75 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 presenti un contenuto solo marginalmente innovativo, risolvendosi in una riformulazione della previsione sostituita tesa a individuare in modo più preciso le funzioni in materia di bonifica ambientale attribuite agli enti territoriali infraregionali, la mancata impugnazione, da parte dello Stato, della disposizione previgente non assume rilevanza.

Come costantemente affermato da questa Corte, l'istituto dell'acquiescenza non opera, infatti, nei giudizi in via principale, in quanto la disposizione, anche se preceduta da altra di contenuto pressoché coincidente e non impugnata, reitera comunque la lesione al riparto delle competenze, da cui deriva l'interesse a ricorrere (sentenze n. 195 e n. 124 del 2021).

3.– Lo scrutinio nel merito delle questioni promosse in riferimento all'art. 75 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 richiede una sintetica ricostruzione del contesto normativo e giurisprudenziale in cui si colloca la disciplina oggetto di impugnazione.

3.1.– Va, anzitutto, ricordato che la bonifica dei siti contaminati rientra nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (*ex aliis*, sentenze n. 50 del 2023, n. 251 del 2021 e n. 126 del 2018).

3.2.– Questa Corte ha avuto modo di affermare che, nelle materie attribuite dall'art. 117, secondo comma, Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, soltanto il legislatore statale è legittimato a «definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai Comuni – ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo» (sentenza n. 189 del 2021; nello stesso senso, tra le altre, sentenza n. 160 del 2023). Sicché, ove, «sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» (ancora sentenza n. 189 del 2021), lo Stato abbia conferito tali funzioni alla regione, esse non possono da quest'ultima essere riallocate presso un altro ente territoriale infraregionale, in quanto una iniziativa siffatta comporterebbe una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale.

Con particolare riferimento alla materia della tutela dell'ambiente, questa Corte ha, altresì, evidenziato che «la potestà legislativa esclusiva statale *ex art.* 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sentenza n. 189 del 2021 e, *ivi* richiamate, sentenze n. 246 del 2017 e n. 641 del 1987), che sarebbero vanificate ove si attribuisse alla regione “la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale”» (sentenza n. 160 del 2023).

3.3.– Ciò posto, di recente il legislatore statale, sia pure limitatamente ad alcuni settori della disciplina del codice dell'ambiente – e, segnatamente, in materia di spedizioni transfrontaliere dei rifiuti, di autorizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti e della bonifica di siti contaminati –, ha riconosciuto alle regioni la facoltà di conferire, con legge, le proprie funzioni amministrative agli enti locali di cui all'art. 114 Cost.

In particolare, l'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, ha stabilito che «[l]e Regioni possono conferire, con legge, le funzioni amministrative di cui agli articoli 194, comma 6, lettera a), 208, 242 e 242-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, agli enti locali di cui all'articolo 114 della Costituzione, tenendo conto in particolare del principio di adeguatezza. La medesima legge disciplina i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulle funzioni da parte della Regione, il supporto tecnico-amministrativo agli enti cui sono trasferite le funzioni e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime. Sono fatte salve le disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette».

3.4.– Nel descritto contesto normativo e giurisprudenziale si inserisce l'art. 75 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, qui in scrutinio, il quale ha sostituito l'art. 59, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, nei seguenti termini: «[i]l comma 6 dell'articolo 59 della legge regionale 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), e successive modifiche ed integrazioni, è sostituito dal seguente:

“6. Sono attribuiti ai comuni le funzioni e i compiti amministrativi in materia di bonifiche ambientali indicati negli articoli 242 e 249 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e successive modifiche ed integrazioni, per i siti ricadenti interamente nel territorio di competenza, e alle province e città metropolitane le medesime funzioni e compiti amministrativi per i siti ricadenti tra più comuni della stessa provincia o città metropolitana, ovvero: a) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del piano della caratterizzazione e l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 3 e 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); b) la convocazione della conferenza di servizi e l'approvazione del documento di analisi di rischio, di cui all'articolo 242, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006; c) l'approvazione del piano di monitoraggio, di cui all'articolo 242, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006; d) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e delle eventuali ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale e l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 7 e 13, del decreto legislativo n. 152 del 2006; e) l'approvazione del progetto di bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni, di cui all'articolo 249 e all'allegato 4 del decreto legislativo n. 152 del 2006. La garanzia finanziaria, di cui all'articolo 242, comma 7, del decreto legislativo n. 152 del 2006 è prestata in favore del comune, della provincia o della città metropolitana titolare del procedimento per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi autorizzati. Il comune, la provincia o la città metropolitana provvedono anche alla verifica e all'accettazione della garanzia finanziaria.

Sono conferiti, inoltre, alle province e città metropolitane le funzioni e i compiti amministrativi attribuiti alla Regione dall'articolo 250 del decreto legislativo n. 152 del 2006.”».

Nella versione previgente, l'art. 59, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006 così disponeva: «[s]ono attribuiti ai comuni le funzioni e i compiti amministrativi indicati nell'articolo 198 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modifiche ed integrazioni, nonché l'approvazione dei progetti di bonifica ricadenti nel territorio di competenza, sentita la conferenza dei servizi convocata ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni. Competono alle amministrazioni provinciali tutte le procedure di approvazione delle attività di caratterizzazione e bonifica nelle aree ricadenti fra più comuni della medesima provincia, nonché gli interventi sostitutivi di bonifica dei siti contaminati di cui all'articolo 250. Al fine di anticipare le somme per i predetti interventi le province possono istituire un apposito fondo di rotazione e rivalersi in danno nei confronti del responsabile dell'inquinamento».

3.4.1.– Nella relazione illustrativa del disegno di legge regionale si rimarca come l'art. 59, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, nella versione originaria, intendesse «attribuire ai comuni e alle province l'intero *corpus* di competenze inerente le bonifiche dei siti inquinati previste dall'art. 242 del D. Lgs. 152/2006 senza il necessario grado di dettaglio ed il necessario espresso rinvio all'art. 242 del D. Lgs. 152/2006 e all'art. 249, per quanto concerne le Aree contaminate di ridotte dimensioni».

Si sottolinea, quindi, la necessità di un intervento sulla normativa «finalizzato a definire con maggiore chiarezza e completezza le funzioni e i compiti amministrativi relativi alle procedure operative e amministrative inerenti agli interventi di bonifica indicati dall'art. 242 del D.lgs. 152/2006».

In ultimo, la relazione osserva che la proposta «non avrà significativi effetti sui soggetti istituzionali in quanto costituisce norma meramente chiarificatrice relativamente a funzioni e compiti già in capo ai soggetti istituzionali medesimi nell'ambito dei procedimenti di bonifica», evidenziando che «l'unico nuovo compito espressamente attribuito ai predetti soggetti attiene all'accettazione delle fidejussioni relative ai progetti di bonifica, di cui alla parte Quarta titolo V del D.Lgs. 152/2006 in analogia, peraltro, a quanto già avviene in materia di autorizzazione degli impianti di gestione rifiuti».

4.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 249 cod. ambiente e all'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, non è fondata.

4.1.– Il conferimento agli enti locali delle funzioni amministrative afferenti alla bonifica dei siti di ridotte dimensioni, disposto dalla previsione impugnata, non invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, perché, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, rinvia una sia pure implicita legittimazione in una fonte legislativa statale, quale è il d.l. n. 104 del 2023, come convertito.

Come ricordato, l'art. 22 di tale decreto-legge ha stabilito che le regioni possono attribuire, con legge, agli enti locali di cui all'art. 114 Cost., le funzioni dalle stesse esercitabili nell'ambito del procedimento ordinario disciplinato dall'art. 242 cod. ambiente e quelle correlate al modello procedimentale semplificato generale introdotto dall'art. 242-*bis* del medesimo codice.

La mancanza, nella citata disciplina d'urgenza, di un riferimento esplicito al procedimento di cui all'art. 249 cod. ambiente non è sufficiente ad escludere le correlate funzioni amministrative dal novero di quelle che possono essere oggetto di riallocazione presso ambiti territoriali infraregionali.

Se, infatti, il legislatore statale ha ritenuto conforme al principio di adeguatezza riconoscere alle regioni la facoltà di conferire agli enti locali le funzioni relative al più complesso e articolato procedimento di bonifica ordinario, non si ravvisano ragioni per non includere tra le attribuzioni delegabili le più ridotte competenze spettanti alle stesse regioni nell'ambito della procedura semplificata per i siti di ridotte dimensioni.

4.1.1.– A tale riguardo, occorre ricordare che la disciplina della bonifica ordinaria prevede un significativo coinvolgimento dell'amministrazione regionale in funzione sia di controllo, sia di approvazione dell'attività del soggetto responsabile della contaminazione.

Alla stregua del modello procedimentale delineato dall'art. 242 cod. ambiente, le operazioni di bonifica divengono, infatti, esigibili dal responsabile della contaminazione allorché, all'esito di una complessa indagine preliminare, risultino superati non solo i livelli di «concentrazione soglia di contaminazione (CSC)», predeterminati in modo uniforme *ex lege*, ma anche quelli di «concentrazione soglia di rischio (CSR)», i quali sono rilevati mediante una «procedura di analisi del rischio sito specifica» volta ad accertare, per ciascuna area contaminata, le effettive esigenze di bonifica in base alle conseguenze sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata alle sostanze inquinanti presenti nelle matrici ambientali.

Nel procedimento semplificato *ex art.* 249 cod. ambiente tale indagine è, invece, soltanto eventuale, potendo il responsabile dell'inquinamento scegliere di adempiere l'obbligo di bonifica limitandosi a riportare i valori di contaminazione del sito ai livelli di soglia di contaminazione (CSC).

In ogni caso, nella bonifica dei siti di ridotte dimensioni l'analisi del rischio sito specifica non richiede una procedura di approvazione preventiva mediante conferenza di servizi come quella prevista per il procedimento ordinario, ma confluisce direttamente nel progetto di bonifica sottoposto al vaglio della regione.

Nella procedura *ex art. 249 cod. ambiente*, alla semplificazione del riscontro della concentrazione dei contaminanti conseguono una maggiore snellezza procedimentale e un minore impegno dell'amministrazione regionale, alla quale sono, infatti, affidate funzioni di verifica *ex post* e non, come nella procedura ordinaria, di autorizzazione *ex ante*.

4.1.2.– Non può, poi, trascurarsi che, tra le funzioni regionali suscettibili di essere conferite agli enti locali, ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, risultano espressamente indicate anche quelle relative al procedimento di bonifica disciplinato dall'art. 242-*bis* cod. ambiente, rubricato «Procedura semplificata per le operazioni di bonifica», il quale, per la sua operatività generalizzata, costituisce il paradigma delle procedure semplificate, di cui l'*iter* procedimentale disciplinato dall'art. 249 cod. ambiente e dall'Allegato 4 al Titolo V della Parte IV dello stesso codice costituisce evidentemente una *species*.

Anche in questa procedura la semplificazione è legata al dato strutturale per il quale il livello di tollerabilità delle sostanze inquinanti assunto a parametro, coincidendo con quello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), richiede indagini che comportano un minore impiego di risorse sia da parte del responsabile della contaminazione, sia da parte delle amministrazioni coinvolte.

4.2.– In definitiva, non è condivisibile, perché sformata di una giustificazione razionale, la premessa interpretativa da cui muove il ricorrente, secondo la quale la formulazione letterale dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, imporrebbe di escludere dal novero delle funzioni regionali delegabili agli enti locali quelle inerenti al procedimento di bonifica strutturalmente più semplice ed esperibile in situazioni in cui la limitatezza spaziale della contaminazione è sintomatica di una minore gravità del rischio ambientale.

5.– Non merita, peraltro, condivisione l'assunto del Governo secondo il quale l'art. 75 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 travalicherebbe la competenza legislativa primaria in tema di «piccole bonifiche» attribuita alla Regione Sardegna dall'art. 3, primo comma, lettera *d*), dello statuto speciale.

Tale affermazione poggia sull'erroneo presupposto secondo il quale la citata previsione statutaria si riferisca alla bonifica ambientale.

L'espressione «piccole bonifiche» ivi contenuta – al pari della indicazione, tra le materie di competenza legislativa concorrente di cui all'art. 4, primo comma, lettera *c*), dello stesso statuto di autonomia, delle «opere di grande e media bonifica» – riguarda, invece, il diverso istituto della bonifica integrale disciplinato dal regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale) e dagli artt. 857 e seguenti del codice civile.

5.1.– A favore di tale interpretazione milita, in primo luogo, l'argomento storico, posto che la formula statutaria in scrutinio risale al 1948 e, quindi, ad un contesto normativo nel quale non si rinveniva una nozione di bonifica dei siti contaminati assimilabile a quella oggi definita dal codice dell'ambiente.

Nello statuto speciale sardo la nozione di bonifica, nella triplice declinazione di piccola, grande e media bonifica, rievoca, invece, la classificazione ricavabile dalla coeva normativa sulla bonifica integrale.

L'espressione «piccola bonifica» si rinviene, infatti, negli artt. 112 e seguenti del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3256 (Testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi), mentre il richiamo alle «opere di grande e media bonifica» contenuto nell'art. 4, primo comma, lettera *c*), dello stesso statuto speciale, rimanda alle opere di prima e di seconda categoria disciplinate da detto regio decreto.

5.2.– Nello stesso senso depone il tenore dell'art. 3, primo comma, lettera *d*), dello statuto reg. Sardegna, nel quale le piccole bonifiche sono associate, attraverso la congiunzione «e», alle «opere di miglioramento agrario e fondiario» e sono precedute dalle parole «agricoltura e foreste».

6.– È, invece, fondata la questione promossa in riferimento all'art. 75 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui stabilisce che «[s]ono conferiti, inoltre, alle province e città metropolitane le funzioni e i compiti amministrativi attribuiti alla Regione dall'articolo 250 del decreto legislativo n. 152 del 2006».

6.1.– L'art. 250 cod. ambiente attribuisce alla regione un potere di sostituzione del comune per l'ipotesi in cui detto ente non provveda, in via suppletiva, all'esecuzione diretta delle operazioni di bonifica di cui all'art. 242 cod. ambiente, ove il responsabile della contaminazione si sia reso inadempiente o non sia individuabile e neppure il proprietario del sito e gli altri soggetti interessati abbiano messo in opera gli interventi necessari al ripristino ambientale.

L'esecuzione della bonifica in via sostitutiva può necessitare di competenze tecniche specifiche e di risorse economiche significative, tanto che, a norma dell'art. 250, comma 1, cod. ambiente, le amministrazioni tenute a provvedervi possono avvalersi anche di altri soggetti, pubblici o privati, individuati all'esito di apposite procedure ad evidenza pubblica.

La citata disposizione prevede, altresì, che, al fine di anticipare le somme per i predetti interventi, la regione può istituire appositi fondi nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio.

Ancora, il comma 1-*bis* dell'art. 250 cod. ambiente consente agli enti pubblici attuatori della bonifica di stipulare appositi accordi ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) con il Ministero della transizione ecologica onde avvalersi delle società *in house* del medesimo Ministero.

Infine, a fronte delle spese sopportate dalle amministrazioni tenute alla sostituzione del soggetto responsabile della contaminazione, il credito restitutorio è garantito da privilegio speciale immobiliare sul fondo interessato dall'intervento. Inoltre, per effetto dell'adempimento sostitutivo è costituito un onere reale sul medesimo fondo inquinato (art. 253 cod. ambiente).

6.2.– Dalle disposizioni richiamate si ricava che il potere-dovere di intervento suppletivo, che l'art. 250 cod. ambiente attribuisce, in via primaria, al comune e, ove detto ente non provveda, in via sostitutiva alla regione, ha un contenuto *sui generis*, in quanto non concerne funzioni e compiti di amministrazione attiva, ma l'esecuzione d'ufficio degli interventi che l'art. 242 cod. ambiente impone al responsabile della contaminazione e, dunque, in definitiva, delle stesse operazioni di messa in sicurezza, di indagine conoscitiva e di ripristino ambientale alle quali questi si è sottratto.

Il potere sostitutivo in esame, che il codice dell'ambiente assegna alla regione, non figura tra le funzioni amministrative, di competenza di tale ente, di cui l'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, autorizza l'allocazione presso gli enti locali, né può ritenersi che la sua delegabilità sia implicitamente ammessa.

Detto potere presenta, infatti, significative differenze contenutistiche rispetto alle funzioni – di controllo e di approvazione delle attività del soggetto inquinatore – attribuite alla regione dalle norme che regolano i procedimenti di bonifica.

Esso ha natura composita, in quanto, da un lato, come detto, al pari dell'omologo potere suppletivo spettante al comune, non si estrinseca in atti di controllo e di approvazione, ma ha ad oggetto le stesse operazioni di bonifica che avrebbe dovuto compiere il responsabile della contaminazione, e, dall'altro, presenta la connotazione strumentale tipica della sostituzione amministrativa, in quanto sorge in conseguenza dell'inerzia dell'ente pubblico ordinariamente competente ed è volto a sopperirvi attraverso lo svolgimento di attività obbligatorie per legge e a tutela di un interesse pubblico, quale è quello al sollecito ripristino ambientale, che il perdurare dell'inadempimento potrebbe pregiudicare.

6.3.– Alla luce delle considerazioni che precedono, la possibilità di delegare un potere, come quello *ex art.* 250 cod. ambiente, in alcun modo assimilabile alle funzioni amministrative nominativamente indicate dall'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, avrebbe richiesto una previsione esplicita.

D'altronde, la scelta di attribuire alla regione il potere di sostituire il comune che non supplisce all'inadempimento del responsabile della contaminazione concorda con la generale preferenza,

desumibile dalla disciplina dei procedimenti di bonifica *ex artt.* 242, 242-*bis* e 249 cod. ambiente, per la competenza regionale.

Tale opzione sottende una valutazione, da parte del legislatore statale – unico soggetto legittimato a definire l'organizzazione delle funzioni amministrative corrispondenti alle materie, come l'ambiente, ricadenti nella propria competenza legislativa esclusiva (sentenza n. 189 del 2021) –, di adeguatezza del livello regionale per la cura degli interessi coinvolti, avuto, altresì, riguardo all'esigenza di supportare le realtà comunali più piccole, in quanto ritenute inidonee a sostenere un procedimento, come quello di bonifica, che può richiedere l'impiego di ingenti risorse economiche e un solido apparato organizzativo.

6.3.1.– Nel senso della conservazione in capo alle regioni della speciale competenza suppletiva *ex art.* 250 cod. ambiente depone, infine, lo stesso art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, là dove prescrive che la legge regionale che conferisce «le funzioni amministrative di cui agli articoli 194, comma 6, lettera *a*), 208, 242 e 242-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» disciplini, insieme ai poteri regionali di indirizzo, di coordinamento e di controllo e al supporto tecnico-amministrativo agli enti cui sono trasferite le funzioni, l'esercizio, da parte delle stesse regioni, di poteri sostitutivi «in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime».

6.4.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone che «[s]ono conferiti, inoltre, alle province e città metropolitane le funzioni e i compiti amministrativi attribuiti alla Regione dall'articolo 250 del decreto legislativo n. 152 del 2006».

7.– Passando allo scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 130 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, in via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di «improcedibilità» sollevata dalla Regione autonoma sul presupposto che tale disposizione è stata abrogata dall'art. 4, comma 1, lettera *e*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023.

7.1.– Anche a prescindere dal rilievo che l'abrogazione della previsione impugnata – efficace dal 20 dicembre 2023 e, quindi, da data anteriore alla notificazione del ricorso, perfezionatasi, al pari del deposito, il 22 dicembre 2023 – potrebbe condurre non già ad una pronuncia di improcedibilità, ma, se mai, di inammissibilità per carenza di interesse, nel caso di specie non ricorrono i presupposti per tale declaratoria.

L'eliminazione dell'enunciato normativo oggetto di censura, operando soltanto *pro futuro*, non esclude l'interesse del Governo allo scrutinio delle questioni, sia pure con riferimento al limitato arco temporale di vigenza della disposizione impugnata (dal 24 ottobre 2023 – secondo quanto disposto dall'art. 162 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 – al 20 dicembre 2023), non ravvisandosi elementi tali da far ritenere che, nel tempo in cui è rimasta in vigore, questa non abbia trovato applicazione.

Da un lato, infatti, la Regione autonoma Sardegna è rimasta, sul punto, silente e, dall'altro lato, il Presidente del Consiglio dei ministri, nel replicare all'eccezione di «improcedibilità» della resistente, ha indicato elementi che non consentono di escludere che la disposizione impugnata abbia ricevuto applicazione nel suo pur limitato tempo di vigenza.

7.2.– Nel merito, tra le questioni relative all'art. 130 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 deve essere esaminata per prima quella promossa in riferimento all'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale, in quanto, attenendo all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione, riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre (sentenza n. 101 del 2018).

7.3.– La questione è fondata.

7.3.1.– La violazione di uno specifico giudicato costituzionale, rilevante ai sensi dell'art. 136 Cost., si verifica quando la disposizione riproduce una norma dichiarata costituzionalmente illegittima o ne persegue anche indirettamente il risultato (*ex multis*, sentenze n. 101 del 2018 e n. 231 del 2017).

7.3.2.– Ciò posto, va rilevato che l'art. 130 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 incide, modificandole, sulle previsioni dell'art. 39, comma 15, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, avente

ad oggetto disposizioni sul rinnovamento del patrimonio edilizio mediante interventi di integrale demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti che necessitano di essere adeguati.

Nel testo originario, il citato art. 39, comma 15, disponeva che «[è] consentita la demolizione degli edifici esistenti nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina e ricadenti nelle zone urbanistiche E, F ed H, nonché nelle zone urbanistiche G non contermini all'abitato. La ricostruzione dell'intera volumetria è assentibile unicamente ove il nuovo fabbricato determini un minore impatto paesaggistico secondo le indicazioni impartite dall'Amministrazione regionale con apposite linee guida da adottarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

La suddetta disposizione è stata, quindi, modificata dall'art. 14, comma 1, lettera *h*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nei seguenti termini: «[è] consentita la demolizione degli edifici esistenti nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina e ricadenti nelle zone urbanistiche E, F ed H, nonché nelle zone urbanistiche G non contermini all'abitato. La ricostruzione dell'intera volumetria è assentibile senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire unicamente ove il nuovo fabbricato determini un minore impatto paesaggistico secondo le indicazioni impartite dall'Amministrazione regionale con apposite linee guida adottate dalla Giunta regionale con atto n. 18 del 5 aprile 2016. La disposizione si applica anche nella fascia di 150 metri dalla linea di battigia marina nelle Isole di Sant'Antioco, San Pietro, La Maddalena e Santo Stefano e nell'intero territorio delle restanti isole minori della Sardegna. Alternativamente è consentito utilizzare la volumetria risultante dalla demolizione degli edifici, esistenti nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina e ricadenti nelle zone urbanistiche F ed H, per trasferirla ad incremento di quella di uno o più edifici con destinazione turistico-ricettiva, all'interno dello stesso comune o in comune limitrofo; l'area di risulta dalla demolizione è acquisita automaticamente al patrimonio indisponibile del comune per destinarla a finalità pubbliche».

7.3.3.– L'inciso «senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire», contenuto nella predetta disposizione, era stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, sul presupposto che esso ampliasse in modo irragionevole l'ambito applicativo degli interventi di demolizione e ricostruzione, destinati ad incidere anche su beni paesaggistici, e che fosse, pertanto, lesivo degli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera *s*), Cost., dell'art. 3 dello statuto speciale e del principio di leale collaborazione.

Questa Corte, con la sentenza n. 24 del 2022, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 14, comma 1, lettera *h*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, «nella parte in cui aggiunge all'art. 39, comma 15, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'inciso “senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire”».

Nella richiamata pronuncia si è affermato che il legislatore regionale ha travalicato i limiti della potestà legislativa sancita dallo statuto speciale, modificando unilateralmente, e per di più in senso peggiore, la disciplina della fascia costiera, bene paesaggistico assoggettato a rigorosa tutela, per la peculiarità delle caratteristiche naturali e ambientali.

7.3.4.– Con l'art. 130 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, ora in scrutinio, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente sull'art. 39, comma 15, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, ormai privato dell'inciso dichiarato costituzionalmente illegittimo, modificandolo nei seguenti termini: «[a]ll'articolo 39 della legge regionale n. 8 del 2015 sono apportate le seguenti modifiche: *a*) nel comma 15 il periodo “La ricostruzione dell'intera volumetria è assentibile unicamente ove il nuovo fabbricato determini un minore impatto paesaggistico secondo le indicazioni impartite dall'Amministrazione regionale con apposite linee guida adottate dalla Giunta regionale con atto n. 18 del 5 aprile 2016” è sostituito dal seguente: “La ricostruzione dell'intera volumetria è assentibile unicamente ove il nuovo fabbricato determini un minore impatto paesaggistico secondo le indicazioni impartite dall'Amministrazione regionale con apposite linee guida adottate dalla Giunta regionale con deliberazione n. 18/15 del 5 aprile 2016 e, qualora l'edificio ricada nelle ipotesi di esclusione di cui all'articolo 10 *bis*, comma 2, della legge regionale n. 45 del 1989, e in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere *c*) e *d*), e 142 del medesimo decreto legislativo, anche senza il

mantenimento di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente»».

7.4.– La previsione impugnata ha, dunque, reintrodotta la possibilità di ricostruire i fabbricati siti nella fascia di trecento metri dalla linea di battigia marina anche senza conservarne la conformazione e l'ubicazione originarie («sagoma, prospetti, sedime»), esentando, altresì, dall'obbligo di mantenere le «caratteristiche planivolumetriche e tipologiche» dell'edificio demolito. La stessa disposizione – mediante il richiamo alle ipotesi escluse dal vincolo di inedificabilità elencate nell'art. 10-*bis*, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 e agli artt. 136, comma 1, lettere *c*) e *d*), e 142 cod. beni culturali – ha, inoltre, precisato che tale facoltà opera nonostante il fabbricato da demolire e ricostruire ricada in un'area tutelata dal piano paesaggistico e dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'integrazione apportata dalla disposizione in scrutinio riproduce, sia pure con una formulazione più particolareggiata, il contenuto precettivo dell'inciso oggetto dell'ablazione operata da questa Corte con la citata sentenza n. 24 del 2022, così ripristinando gli effetti di una norma già ritenuta lesiva della Costituzione.

7.5.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 130, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente alle parole «e, qualora l'edificio ricada nelle ipotesi di esclusione di cui all'articolo 10-*bis*, comma 2, della legge regionale n. 45 del 1989, e in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere *c*) e *d*), e 142 del medesimo decreto legislativo, anche senza il mantenimento di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente».

Resta assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 75 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), che sostituisce l'art. 59, comma 6, della legge della Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), nella parte in cui dispone che «[s]ono conferiti, inoltre, alle province e città metropolitane le funzioni e i compiti amministrativi attribuiti alla Regione dall'articolo 250 del decreto legislativo n. 152 del 2006»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 130, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nel testo abrogato dall'art. 4, comma 1, lettera *e*), della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie», che modifica l'art. 39, comma 15, della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio), limitatamente alle parole «e, qualora l'edificio ricada nelle ipotesi di esclusione di cui all'articolo 10-*bis*, comma 2, della legge regionale n. 45 del 1989, e in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere *c*) e *d*), e 142 del medesimo decreto legislativo, anche senza il mantenimento di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente»;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 – nella parte in cui dispone che le funzioni e i compiti amministrativi in materia di bonifiche ambientali indicati nell'art. 249 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norma in materia ambientale) sono attribuiti ai comuni, per i siti ricadenti interamente nel territorio di competenza, e alle province e alle città metropolitane, per i siti ricadenti tra più comuni della stessa provincia o città metropolitana – promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione all'art. 249 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norma in

materia ambientale) e all'art. 22 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, nonché all'art. 3, primo comma, lettera *d*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 maggio 2024, n. 152

Materia: Nomine di competenza regionale -Proroga degli organi amministrativi – Poteri di scioglimento degli organi e conseguente commissariamento

Parametri invocati: artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. l) e s) della Costituzione;

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di Stato, sezione VI

Oggetto: art. 49, comma 1, lett. b), della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università), in combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994, n. 24 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi. Disposizioni sull'organizzazione regionale).

Esito: Illegittimità costituzionale parziale

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Consiglio di Stato, sezione VI, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, lett. b), della legge della Regione Emilia-Romagna n. 6 del 2004, nel suo combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24, per violazione degli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. l) ed s), Cost., con riguardo – rispettivamente – alle materie “ordinamento civile” e “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”. Ai sensi della lett. b), del comma 1, dell'art. 49, la Giunta regionale esercita il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni delle Partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna concernenti gli Statuti ed i regolamenti, ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994. Tra le disposizioni ivi ricomprese rientrano l'art. 25, secondo cui il citato Capo II riguarda soggetti qualificati come “enti dipendenti” dalla Regione, e l'art. 29 che prevede incisivi poteri di scioglimento degli organi e di commissariamento dell'ente.

La ricorrente sezione è stata chiamata a decidere avverso la sentenza del TAR Emilia-Romagna, che aveva accolto il ricorso di un gruppo di consiglieri e magistrati della Partecipanza agraria di Cento che avevano chiesto l'annullamento delle delibere regionali con le quali erano stati disposti lo scioglimento degli organi statutari della partecipanza agraria e la nomina di un commissario. Il TAR aveva accolto il ricorso, reputando non più vigenti le norme regionali in tema di vigilanza e controllo degli organi delle Partecipanze agrarie poste alla base dell'adozione degli atti contestati, in quanto abrogate ad opera della legge n. 168 del 2017. Il giudice di secondo grado ha riformato la sentenza, ritenendo al contrario vigenti le norme regionali censurate, della cui legittimità costituzionale tuttavia dubita al punto di rimettere la questione all'attenzione della Consulta.

Secondo la ricorrente, l'art. 49, comma 1, lett. b), della l.r. n. 6 del 2004, nel suo combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della l.r. n. 24 del 1994, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., con riguardo alla materia “ordinamento civile”, in quanto inciderebbe sui presupposti sostanziali di attivazione e di esercizio delle funzioni di controllo sugli enti esponenziali dei domini collettivi. Inoltre, violerebbero anche la lett. s), del medesimo comma dell'art. 117 Cost., con riguardo alla materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, nonché l'art. 9 Cost., poiché, prevedendo poteri autoritativi in grado di condizionare profondamente la vita degli enti esponenziali

della collettività, finirebbero con l'incidere anche sullo svolgimento delle funzioni di protezione dell'ambiente ad essi affidate. Infine, sarebbe violato altresì l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e non proporzionalità, dal momento che le norme censurate, introducendo un'ipotesi di decadenza coattiva degli organi dell'ente esponenziale della collettività, interverrebbero direttamente sulla vita e sul funzionamento interno di tali enti, operando una scelta irragionevole, sproporzionata e non rispettosa dello spirito della riforma dei domini collettivi di cui alla legge n. 168 del 2017 (Norme in materia di domini collettivi). In altre parole, la rimettente dubita della legittimità costituzionale sia della norma che direttamente disciplina il controllo preventivo di legittimità sugli atti della partecipazione, sia della norma che attraverso il rinvio alle disposizioni della legge regionale n. 24 del 1994, consente lo scioglimento degli organi della partecipazione e la nomina di un commissario per l'amministrazione provvisoria.

Per la difesa, la competenza della Regione a dettare regole in materia di controlli sugli enti esponenziali deriverebbe dal trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative di controllo sulle persone giuridiche di diritto privato.

Per la Corte, la questione di legittimità sollevata in riferimento alla materia "ordinamento civile" di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. è fondata nei termini di seguito descritti.

La Corte premette che la disciplina regionale censurata qualifica le partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna quali enti dipendenti della Regione, sottoponendole, conseguentemente, alla normativa concernente i poteri di indirizzo e di vigilanza nei confronti di enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione. Per i giudici, invece, nel caso di specie, la sussistenza della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile prende le mosse da tre passaggi argomentativi: natura privatistica degli enti esponenziali delle partecipanze agrarie; competenza legislativa esclusiva dello Stato nella determinazione delle tipologie di controlli che il soggetto pubblico statale o regionale può esercitare nei confronti di enti di diritto privato; conseguente invasione della competenza esclusiva statale ad opera delle norme regionali in esame. Per quanto concerne la natura degli enti esponenziali, la Corte ricorda che la partecipazione agraria è un'antichissima forma di proprietà collettiva di terreni, risalente al medioevo, derivante per lo più da atti di diritto privato (in origine costitutivi di enfiteusi perpetue) e tuttora in uso specie in Emilia, nel Veneto e in Piemonte. Si tratta di una tra le molteplici forme di domini collettivi – che si sono sviluppate, con nomi e specificità diverse, nel territorio italiano – caratterizzata: dall'uso collettivo della terra da parte di famiglie che, in origine, possedendo esclusivamente terre atte a coltura agraria, vi avevano apportato sostanziali e permanenti migliorie; dalla divisione dei terreni in vista del loro utilizzo che si effettua ogni vent'anni tra i figli maschi delle famiglie partecipanti (cosiddetti capisti); dalla assegnazione degli appezzamenti (cosiddetti capi), a patto che si dimostri l'abitazione nel territorio; dalla titolarità collettiva e indifferenziata della proprietà; dall'amministrazione affidata a una associazione agraria, quale ente esponenziale della collettività medesima. Un riconoscimento delle partecipanze agrarie quali enti esponenziali di proprietà collettive si rinviene già nella legge 4 agosto 1894, n. 397 (Sull'ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato Pontificio) – poi abrogata con il d.lgs. legislativo n. 212/2010 (Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'art. 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246) – in base alla quale, da un lato, dovevano considerarsi persone giuridiche le associazioni istituite a profitto di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi e, da un altro lato, dovevano costituirsi in associazioni considerate egualmente persone giuridiche gli utenti ai quali fosse stata o sarebbe stata assegnata la proprietà collettiva dei fondi, a seguito di meccanismi di affrancazione di terre mediante pagamento di un canone annuo al proprietario. Con la legge n. 1766 del 1927, finalizzata alla liquidazione degli usi civici ritenuti responsabili delle conflittualità nel mondo agricolo, si registra, invece, un'inversione di tendenza attraverso un approccio cauto e diffidente rispetto a un modello di proprietà collettiva facente capo a un ente esponenziale associativo che rappresenterebbe un terzo genere estraneo alla dicotomia: proprietà privata individuale - proprietà pubblica. Invero, ai sensi dell'art. 25, terzo comma, della citata legge, è esclusa la costituzione di

nuove associazioni per il godimento comune dei diritti sui domini collettivi, ma potrà accordarsi il riconoscimento a quelle che siano già esistenti di fatto. Queste ultime avrebbero dovuto adeguare, nel termine di un anno, statuti e regolamenti alla stessa legge n. 1766 del 1927, sottoponendo tali atti a un controllo preventivo fermo restando, in caso di inerzia, un possibile intervento sostitutivo del soggetto pubblico. Lo scenario cambia nuovamente con l'approvazione della legge n. 168 del 2017 (Norme in materia di domini collettivi) che, sin dal titolo dedicato appunto ai "domini collettivi", reintroduce un chiaro atteggiamento di favor per il modello della proprietà collettiva, facente capo a enti esponenziali di diritto privato. In particolare, tale legge ascrive ai beni collettivi le terre collettive comunque denominate appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo (comunità familiari montane) e tutti i domini collettivi appartenenti a comunità familiari, fra cui le partecipanze agrarie. L'art. 1, comma 2, della l. 168/2017 riconosce agli enti esponenziali delle collettività titolari dei domini, personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria. L'art. 2, comma 4, della medesima legge precisa, inoltre, che i "beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari". Da quanto detto, emerge espressamente la qualificazione privatistica degli enti esponenziali, con un riconoscimento ex lege della personalità giuridica di diritto privato, nonché una valorizzazione della proprietà collettiva, che sottende una responsabilizzazione delle comunità chiamate a preservare l'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future. Ne deriva uno stretto legame fra la tutela dell'ambiente e l'uso collettivo dei beni, la cui gestione è assegnata a un ente di diritto privato. La Corte sottolinea come nel caso dei domini collettivi, il legislatore dimostra una propensione a favorire la gestione da parte degli enti di diritto privato, avendo previsto che i comuni possano gestire i beni collettivi solo qualora manchino enti esponenziali, e stabilendo che, in tal caso, i comuni li devono amministrare in maniera separata e ferma restando la facoltà delle popolazioni interessate di costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali. Posto che la natura privatistica riconosciuta ex lege agli enti esponenziali non comporta che essi siano, in quanto tali, sottratti a qualunque controllo, per la Corte il profilo da verificare, a questo punto, è quello della competenza - fra Stato e regioni - a regolare tale aspetto della disciplina degli enti di diritto privato.

La Consulta ricorda che in precedenti pronunce è stato evidenziato come l'individuazione dei controlli che le autorità pubbliche possono esercitare su enti di diritto privato debba ascrivere alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordinamento civile" nella quale rientra la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale in ossequio al principio costituzionale di uguaglianza. Pertanto, l'art. 49 della legge Emilia-Romagna n. 6 del 2004, nella parte in cui rende applicabile alle partecipanze agrarie il Titolo III, Capo II, della legge Emilia-Romagna n. 24 del 1994 (che consente appunto lo scioglimento da parte della Regione degli organi della Partecipanza agraria nonché la nomina di un commissario straordinario) ha invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordinamento civile". Invero, la disciplina censurata non si limita a regolare profili organizzativi, indicando i soggetti competenti a livello regionale ad effettuare i controlli previsti dalle norme statali, ma determina il contenuto del controllo stesso qualificando le Partecipanze agrarie quali enti dipendenti della Regione sottoposti in quanto tali alle norme regionali relative ai poteri di indirizzo e vigilanza nei confronti di enti, istituti e aziende dipendenti della Regione. E quindi, estende alle partecipanze agrarie - enti di diritto privato - i poteri di indirizzo e vigilanza, compresi i controlli sostitutivi, previsti per gli enti dipendenti dalla Regione. Pertanto, è costituzionalmente illegittimo l'art. 49, comma 1, lett. b), della legge Emilia-Romagna n. 6 del 2004, limitatamente alle parole "ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994".

SENTENZA N. 152
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università), in «combinato disposto» con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994, n. 24 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi. Disposizioni sull'organizzazione regionale), promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento vertente tra la Regione Emilia-Romagna e M. B. e altri, con ordinanza del 5 dicembre 2023, iscritta al n. 9 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione della Regione Emilia-Romagna e di M. B. e altri;

udita nell'udienza pubblica del 21 maggio 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Maria Chiara Lista per la Regione Emilia-Romagna e Domenico Fata per M. B. e altri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 9 del 2024), il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2004, «nel suo combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24», per violazione degli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettere *l*) ed *s*), Cost., con riguardo – rispettivamente – alle materie «ordinamento civile» e «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

2.– Il menzionato art. 49 prevede: «la Giunta regionale esercita il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni [...] *b*) delle Partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna concernenti gli Statuti ed i regolamenti, ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994». Tra le disposizioni ivi ricomprese rientrano l'art. 25 della legge reg. Emilia-Romagna n. 24 del 1994, secondo cui il citato Capo II riguarda soggetti qualificati come «enti dipendenti» dalla Regione, e l'art. 29 della medesima legge regionale, che prevede incisivi poteri di scioglimento degli organi e di commissariamento dell'ente.

3.– La rimettente sezione del Consiglio di Stato riferisce di essere stata adita in sede di appello avverso la decisione del TAR Emilia-Romagna, che aveva accolto il ricorso di un gruppo di consiglieri e magistrati della Partecipanza agraria di Cento. Innanzi al giudice di prime cure, i ricorrenti avevano chiesto l'annullamento delle delibere regionali con le quali erano stati disposti lo scioglimento degli organi statutari della partecipanza agraria e la nomina di un commissario. Il TAR

Emilia-Romagna aveva accolto il primo motivo di ricorso, reputando non più vigenti le norme regionali poste alla base dell'adozione degli atti contestati.

La Regione ha proposto appello avverso tale decisione.

In sede di gravame, il giudice *a quo* ha riformato la sentenza di primo grado, ravvisando la perdurante vigenza delle norme regionali in parola, della cui legittimità costituzionale nondimeno dubita.

4.– Il rimettente solleva, pertanto, plurime questioni di legittimità costituzionale che motiva, sotto il profilo della rilevanza, avendo riguardo alla necessaria applicazione delle norme censurate nel giudizio di appello pendente.

Quanto alla non manifesta infondatezza, ritiene che l'art. 49, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2004, «nel suo combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994, n. 24», violi l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile», in quanto inciderebbe sui «presupposti sostanziali» di attivazione e di esercizio delle funzioni di controllo sugli enti esponenziali dei domini collettivi.

Le medesime norme contrasterebbero inoltre con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., con riguardo alla materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», nonché con l'art. 9 Cost., poiché, prevedendo «ficcanti poteri di matrice autoritativa in grado di condizionare profondamente la vita degli enti esponenziali della collettività», finirebbero «con l'incidere, almeno indirettamente, anche sullo svolgimento delle funzioni di protezione dell'ambiente ad essi affidate».

Infine, il giudice *a quo* lamenta la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e non proporzionalità, là dove le norme censurate, introducendo un'ipotesi di decadenza coattiva degli organi dell'ente esponenziale della collettività, interverrebbero direttamente sulla vita e sul funzionamento interno di tali enti, operando una scelta irragionevole, sproporzionata e non rispettosa dello spirito della riforma dei domini collettivi di cui alla legge n. 168 del 2017.

5.– Con atto depositato il 23 febbraio 2024, si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna che ha, anzitutto, sollevato una eccezione di inammissibilità.

La difesa regionale, assumendo che la competenza della Regione a dettare regole in materia di controlli sugli enti esponenziali deriverebbe dal trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative di controllo sulle persone giuridiche di diritto privato – trasferimento a sua volta correlato alla competenza legislativa regionale nella materia «agricoltura e foreste» –, eccepisce che il rimettente avrebbe erroneamente appuntato le proprie censure sulle norme regionali in epigrafe.

Pertanto – secondo la Regione – il contrasto con le norme costituzionali sopra citate, lamentato dal rimettente, deriverebbe semmai da quanto previsto dall'art. 1 del d.P.R. n. 11 del 1972 e dagli artt. 14 e 66 del d.P.R. n. 616 del 1977.

5.1.– È dunque necessario esaminare anzitutto tale eccezione di inammissibilità, che si rivela non fondata.

L'assunto ermeneutico da cui muove la Regione non attiene al rito, bensì al merito delle questioni; di conseguenza, è in quel contesto che va esaminata l'eccezione.

6.– Prima di procedere con l'esame del merito, occorre delimitare la corretta estensione del *thema decidendum*.

Il rimettente solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2004, in «combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994, n. 24».

L'atto introduttivo sembra individuare l'oggetto delle questioni sia nella norma che disciplina il controllo preventivo di legittimità sugli atti della partecipazione, sia in quella che – attraverso il rinvio al Titolo III, Capo II, della legge reg. Emilia-Romagna n. 24 del 1994 – consente lo scioglimento degli organi della partecipazione, nonché la nomina di un commissario per l'amministrazione provvisoria.

Senonché, la controversia pendente dinanzi al giudice amministrativo concerne esclusivamente l'esercizio dei poteri normati dalla legge reg. Emilia-Romagna n. 24 del 1994, in virtù del citato rinvio. Il giudizio da cui originano le presenti questioni di legittimità costituzionale deriva, infatti,

dalla impugnazione della sentenza del TAR Emilia-Romagna, che aveva annullato il provvedimento della Giunta regionale di scioglimento degli organi e di nomina del commissario.

Di conseguenza, è soltanto su tale disciplina che questa Corte è chiamata a pronunciarsi.

7.– Così circoscritto l'oggetto delle censure, occorre indagare, in via prioritaria, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera *l*), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile».

8.– La questione è fondata.

9.– L'art. 49, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2004 – nel far salva «l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994» – ascrive le partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna agli «enti dipendenti» dalla Regione (art. 25 della citata legge regionale) e le sottopone alla normativa concernente «[i]ndirizzi e vigilanza nei confronti degli enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione», prevista dal citato Capo II, che comprende anche i «[c]ontrolli sostitutivi» disposti dall'art. 29 della medesima legge.

A fronte di tale disciplina, l'esame della questione posta con riguardo alla competenza legislativa statale nella materia «ordinamento civile» si articola in tre passaggi argomentativi: la natura privatistica degli enti esponenziali delle partecipanze agrarie (*infra*, punto 10 del *Considerato in diritto*); la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella determinazione delle tipologie di controlli che il soggetto pubblico – sia esso statale o regionale – può esercitare nei confronti di enti di diritto privato (*infra*, punto 11 del *Considerato in diritto*); la sussistenza di una invasione di tale competenza da parte delle norme regionali censurate (*infra*, punto 12 del *Considerato in diritto*).

10.– Partendo dall'esame della natura degli enti esponenziali, va premesso che la partecipanza agraria è un'antichissima forma di proprietà collettiva di terreni, risalente al medioevo, derivante per lo più da atti di diritto privato (in origine costitutivi di enfiteusi perpetue) e tuttora in uso specie in Emilia, nel Veneto e in Piemonte.

Si tratta di una tra le molteplici forme di domini collettivi – che si sono sviluppate, con nomi e specificità diverse, nel territorio italiano – caratterizzata: dall'uso collettivo della terra da parte di famiglie che, in origine, «possedendo esclusivamente terre atte a coltura agraria», vi avevano apportato «sostanziali e permanenti migliorie» (secondo quanto disposto dall'art. 65 del r.d. n. 332 del 1928); dalla divisione dei terreni (in vista del loro utilizzo), che si effettua ogni vent'anni tra i figli maschi delle famiglie partecipanti (cosiddetti capisti); dalla assegnazione degli appezzamenti (cosiddetti capi), a patto che si dimostri l'abitazione nel territorio; dalla titolarità collettiva e indifferenziata della proprietà; dall'amministrazione affidata a una associazione agraria, quale ente esponenziale della collettività medesima.

10.1.– Un riconoscimento delle partecipanze agrarie quali enti esponenziali di proprietà collettive si rinviene già nella legge 4 agosto 1894, n. 397 (Sull'ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato Pontificio) – poi abrogata con il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212 (Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246) – in base alla quale, da un lato, dovevano considerarsi persone giuridiche «le associazioni istituite a profitto [...] di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi» (art. 1, primo comma, della citata legge) e, da un altro lato, dovevano costituirsi in associazioni «considerate egualmente persone giuridiche» gli «utenti ai quali [fosse] stata o [sarebbe stata] assegnata la proprietà collettiva dei fondi», a seguito di meccanismi di affrancazione di terre mediante pagamento di un canone annuo al proprietario (secondo comma del citato art. 1).

Con l'introduzione della legge n. 1766 del 1927, finalizzata alla liquidazione degli usi civici – ritenuti responsabili delle «conflittualità nel mondo agricolo» (sentenza n. 236 del 2022; in senso analogo, sentenza n. 119 del 2023) – si registra, invece, un approccio cauto e diffidente rispetto all'«uso promiscuo delle risorse fondiari» (sentenza n. 228 del 2021 e, negli stessi termini, sentenza n. 236 del 2022) e, dunque, rispetto a un modello di proprietà collettiva – facente capo a un ente esponenziale associativo – che sfugge alla dicotomia proprietà privata individuale-proprietà pubblica.

Ne è un chiaro riflesso l'art. 25, terzo comma, della citata legge, secondo cui «[n]on sarà permessa la costituzione di nuove associazioni per il godimento comune dei diritti di cui all'art. 1, ma potrà accordarsi il riconoscimento a quelle che siano già esistenti di fatto». Queste ultime avrebbero dovuto adeguare, nel termine di un anno, statuti e regolamenti alla stessa legge n. 1766 del 1927, sottoponendo tali atti a un controllo preventivo (art. 59 del r.d. n. 332 del 1928), fermo restando, in caso di inerzia, un possibile intervento sostitutivo del soggetto pubblico (art. 60 del medesimo regio decreto).

10.2.– Lo scenario muta radicalmente con l'introduzione della legge n. 168 del 2017 che, sin dal titolo dedicato ai «domini collettivi», dà testimonianza di un chiaro *favor* per il modello della proprietà collettiva, facente capo a enti esponenziali di diritto privato.

In particolare, avendo riguardo ai domini collettivi appartenenti a comunità familiari, l'art. 3, comma 1, lettera *e*), della citata legge ascrive ai beni collettivi «le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché le terre collettive disciplinate dagli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97»: vengono, dunque, ricomprese non solo le comunità familiari montane – quelle evocate nella seconda parte della disposizione – ma tutti i domini collettivi appartenenti a comunità familiari, fra cui le partecipanze agrarie.

Quanto agli enti esponenziali delle collettività titolari dei domini, l'art. 1, comma 2, sempre della legge n. 168 del 2017 afferma espressamente che essi «hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria». L'art. 2, comma 4, della medesima legge precisa, inoltre, che i «beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari».

In definitiva, dalla legge n. 168 del 2017 emergono una esplicita opzione a favore della qualificazione privatistica degli enti esponenziali, con un riconoscimento *ex lege* della personalità giuridica di diritto privato, nonché una valorizzazione della proprietà collettiva, che sottende una responsabilizzazione delle comunità chiamate a preservare l'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future.

Si delinea, dunque, uno stretto legame fra la tutela dell'ambiente e l'uso collettivo dei beni, la cui gestione è assegnata a un ente di diritto privato.

Simile scelta si pone in sintonia con quel generale ripensamento dei rapporti fra pubblico e privato, che si evince dalla riforma del Titolo V della Costituzione (art. 4 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), nella parte in cui ha valorizzato – sulla base del principio di sussidiarietà – il fenomeno dell'associazionismo «per lo svolgimento di attività di interesse generale» (art. 118, quarto comma, Cost.).

Nel caso dei domini collettivi, il legislatore dimostra peraltro una spiccata propensione a favorire la gestione da parte degli enti di diritto privato, avendo previsto che i comuni possano gestire i beni collettivi solo qualora manchino enti esponenziali, e stabilendo che, in tal caso, i comuni li devono amministrare in maniera «separata» e ferma restando la «facoltà delle popolazioni interessate [di] costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278» (art. 2, comma 4, della legge n. 168 del 2017).

10.3.– Tanto premesso, la chiara opzione a favore della natura privatistica degli enti esponenziali non comporta che essi siano, in quanto tali, sottratti a qualunque controllo (*infra*, punto 12.1.3. del *Considerato in diritto*). Nell'evoluzione della disciplina degli enti di diritto privato sono state, invero, superate solo quelle previsioni che denotavano un'originaria diffidenza, da parte dello stesso legislatore codicistico, verso il fenomeno delle organizzazioni collettive: sono stati abrogati gli artt. 17, 600 e 786 cod. civ. in materia di acquisti dell'ente (con l'art. 13 della legge 15 maggio 1997, n. 127, recante «Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo» – come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 22 giugno 2000, n. 192, recante «Modifica dell'articolo 13 della legge 15 maggio 1997, n. 127, e dell'articolo 473 del codice civile») ed è stato semplificato il meccanismo del riconoscimento degli enti quali persone giuridiche,

che ha inciso anche sulla disciplina relativa alle modifiche dello statuto e dell'atto costitutivo, ai sensi degli artt. 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, recante «Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto (n. 17 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59)».

Infine, non è dato desumere dalla peculiare valorizzazione della gestione affidata a enti esponenziali di diritto privato e dalla qualificazione dei domini collettivi alla stregua di «ordinament[i] giuridic[i] primari [...] delle comunità originarie» (art. 1, comma 1, della legge n. 168 del 2017) una loro presunta incompatibilità rispetto a qualsivoglia forma di controllo.

Il profilo da verificare è, allora, quello della competenza – fra Stato e regioni – a regolare tale aspetto della disciplina degli enti di diritto privato.

11.– Questa Corte ha già in passato evidenziato come l'individuazione dei controlli che autorità pubbliche possono esercitare su enti di diritto privato si deve ascrivere alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», in quanto profilo che si riverbera sullo statuto e sulla vita dell'ente e le cui ragioni non variano in funzione della collocazione territoriale del soggetto collettivo.

In particolare, intervenendo sulla disciplina degli enti del Terzo settore, questa Corte ha precisato che «ricade tipicamente nella competenza statale [relativa alla] materia “ordinamento civile” non solo la conformazione specifica e l'organizzazione [di tali enti], ma anche la definizione delle “regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche”» (sentenza n. 131 del 2020 e, negli stessi termini, sentenza n. 185 del 2018). Ha inoltre evidenziato che l'ordinamento civile «comprende tali discipline, allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza (*ex plurimis*, sentenze n. 287 del 2016, n. 97 del 2014, n. 290 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 401 del 2007)» (ancora, sentenza n. 185 del 2018).

In termini analoghi, anche in precedenza, a fronte di altri enti (nello specifico le fondazioni bancarie) che avevano acquisito una natura privatistica, questa Corte ha incisivamente affermato che «[c]iò che conta [...] ai fini della determinazione della portata da assegnare al riparto delle competenze legislative delineato dall'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, è la qualificazione degli enti in questione quali fondazioni-persone giuridiche private, [...] come tali rientranti nell'ambito dell'ordinamento civile» (sentenze n. 438 del 2007; in senso analogo sentenze n. 301 e n. 300 del 2003). A tale materia, «che l'art. 117, secondo comma, della Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato», va, infatti, ascritta «la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato» (sentenza n. 300 del 2003).

12.– Ciò precisato, deve ritenersi che l'art. 49 della legge reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2004, nella parte in cui fa salva l'eventuale applicazione alle partecipanze agrarie del Titolo III, Capo II, della legge reg. Emilia-Romagna n. 24 del 1994, abbia invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

12.1.– La disciplina censurata non si limita a regolare profili organizzativi, indicando i soggetti competenti, a livello regionale, a effettuare controlli previsti dalle fonti statali, ma ascrive le partecipanze agrarie agli «enti dipendenti» dalla Regione (art. 25 della legge reg. Emilia-Romagna n. 24 del 1994) e rende applicabile alle medesime l'intero Titolo III, Capo II, della legge reg. Emilia-Romagna n. 24 del 1994, dedicato a «[i]ndirizzi e vigilanza nei confronti degli enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione», compreso l'art. 29 della medesima legge regionale.

Quest'ultimo, in particolare, prevede, al comma 1, che, «[i]n caso di gravi disfunzioni o deficienze amministrative, per violazioni di legge o di regolamenti ovvero per altre irregolarità che compromettano il normale funzionamento di un ente dipendente, il Presidente della Giunta regionale, previa conforme delibera del Consiglio, adottata su proposta della Giunta, decreta lo scioglimento degli organi dell'ente stesso. Con il medesimo decreto il Presidente nomina altresì un commissario per l'amministrazione provvisoria»; al comma 2, aggiunge che, «[n]elle more della procedura di cui al comma 1, il Presidente della Giunta regionale, per motivi di grave e urgente necessità, può sospendere con proprio decreto gli organi medesimi nominando un commissario per la provvisoria

amministrazione dell'ente»; e, infine, al comma 3, stabilisce che «[i]n caso di omissione o di ritardo nell'adozione di un atto obbligatorio per espressa disposizione, il Presidente della Giunta regionale assegna un termine per il suo compimento, trascorso il quale, dispone l'invio di un commissario per l'adozione dell'atto stesso».

12.1.1.– Ebbene, tale previsione estende alle partecipanze agrarie la vigilanza propria degli enti dipendenti dalla Regione, dettando una disciplina che non trova corrispondenza in norme dettate dallo Stato, come invece sostenuto dalla difesa regionale.

Non giova, in primo luogo, richiamare l'art. 60 del r.d. n. 332 del 1928.

In tale disposizione, infatti, si rinviene il riferimento a un intervento sostitutivo del prefetto, anche per mezzo di un suo commissario, concernente il solo e peculiare caso nel quale le associazioni agrarie non avessero – nel termine di un anno dalla entrata in vigore del citato regio decreto – proceduto alla revisione dello statuto e del regolamento per rendere tali atti conformi alla legge n. 1766 del 1927, come richiesto dall'art. 59 del medesimo regio decreto. Inoltre, il citato art. 60 evoca un intervento sostitutivo che neppure corrisponde all'incisivo potere di scioglimento degli organi e di commissariamento dell'ente previsto dalla disciplina regionale.

In secondo luogo, non è pertinente richiamare, a supporto delle norme censurate, l'art. 25 cod. civ., dettato in materia di controllo e di vigilanza sulle fondazioni.

Non compete, infatti, alla Regione estendere alle partecipanze agrarie la disciplina prescritta dalle fonti statali per le fondazioni.

La peculiare gestione di una proprietà collettiva dedita alla coltivazione della terra e alla protezione dell'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future, non fa venire meno nelle partecipanze agrarie i tratti associativi.

12.1.2.– Quanto sopra evidenziato, non conduce, pertanto, a ritenere – ciò di cui si duole la difesa regionale – che, in assenza degli incisivi poteri di vigilanza disposti dalla Regione Emilia-Romagna, non vi sarebbero strumenti per reagire agli abusi delle maggioranze nelle partecipanze agrarie.

Premesso che il legislatore statale potrebbe intervenire, prevedendo forme di controllo ispirate a una logica collaborativa nella tutela del bene ambientale e adeguate ai tratti peculiari degli enti esponenziali delle comunità familiari, in ogni caso, resta applicabile la disciplina codicistica dell'art. 23 cod. civ., in materia di associazioni.

Questa, da un lato, consente di annullare le deliberazioni dell'assemblea contrarie alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto, su istanza del pubblico ministero, oltre che degli organi dell'ente e di qualunque associato (primo comma del citato articolo) e, da un altro lato, permette di sospendere, su iniziativa della «autorità governativa», «[l]'esecuzione delle deliberazioni contrarie all'ordine pubblico o al buon costume» (quarto comma sempre dell'art. 23 cod. civ.).

12.2.– A fronte, dunque, di una disciplina regionale che non si limita a regolare profili organizzativi relativi alla funzione di controllo, ma che determina il contenuto del controllo stesso, non si può accogliere l'eccezione sollevata in rito dalla Regione, ma che in effetti – come già in precedenza chiarito (*supra*, punto 5.1. del *Considerato in diritto*) – incide sul merito.

In particolare, non si può condividere l'idea secondo cui le norme regionali censurate si collocherebbero nell'ambito della competenza legislativa regionale residuale nella materia «agricoltura e foreste», correlata al trasferimento delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 1, primo comma, lettera *r*), del d.P.R. n. 11 del 1972 e degli artt. 14 e 66 del d.P.R. n. 616 del 1977.

La materia «agricoltura e foreste», che è servita a giustificare il trasferimento alle regioni di alcune funzioni amministrative di controllo sulle persone giuridiche, consente alle medesime regioni di regolamentare solo i profili organizzativi del controllo. Viceversa, non presentando tale materia alcuna diretta connessione con lo statuto giuridico di enti di diritto privato, non le autorizza a stabilire i contenuti del controllo stesso.

Argomentando nei termini prospettati dalla difesa regionale, si giungerebbe paradossalmente a ritenere che, a seconda degli ambiti in cui gli enti svolgono la loro attività, e, dunque, a seconda delle materie più vicine a quei settori, la competenza a normare la tipologia e il contenuto dei controlli sulle

persone giuridiche di diritto privato potrebbe spettare talora allo Stato talora alle regioni, finendo per variare di volta in volta e per essere, in ogni caso, frammentata sul territorio nazionale.

Senonché, questa Corte ha già avuto modo di affermare che il trasferimento di competenze amministrative non comporta un trasferimento di competenze legislative, se non per quanto concerne i profili organizzativi (come del resto espressamente prevede l'art. 7 del d.P.R. n. 616 del 1977). Sulla base di tale principio ha, pertanto, escluso che, «nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (sentenza n. 71 del 2020 e, in precedenza, sentenza n. 113 del 2018).

Non vi è ragione per cui tale principio non debba operare anche con riferimento a una disciplina – qual è quella relativa al controllo sugli enti esponenziali di diritto privato – che è parimenti attratta nell'orbita dell'ordinamento civile (*supra*, punto 11 del *Considerato in diritto*).

12.3.– Da ultimo, le norme censurate non trovano supporto neppure nell'art. 3, comma 1, lettera *b*), numero 4), della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), che consentiva alle regioni di regolare il «coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse».

Tale delega – cui ha posto termine l'art. 3, comma 7, della legge n. 168 del 2017, limitando il suo esercizio ai dodici mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge e affidando, di seguito, i relativi adempimenti agli atti degli enti esponenziali delle collettività – riguardava, infatti, le comunità montane (qualunque forma e denominazione avessero).

Ebbene, l'art. 49 della legge reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2004 non può correlarsi alla citata delega, in quanto regolamenta (nel Titolo IV, Capo III, della citata legge regionale) le partecipanze agrarie, tenendole distinte dalle «[c]omunità e [dai] territori montani», la cui disciplina è prevista al Titolo II, Capo III, sempre della legge reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2004.

Oltretutto, l'art. 49, direttamente o mediante il rinvio alla legge reg. Emilia-Romagna n. 24 del 1994, prevede controlli preventivi e sostitutivi, nonché, più in generale, poteri di indirizzo e di vigilanza dell'ente che non coincidono con quanto indicato nella delega.

13.– Per le ragioni esposte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2004, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost., è fondata nella parte in cui rende applicabile alle partecipanze agrarie la disciplina relativa a indirizzi e vigilanza degli enti dipendenti dalla Regione, prevista dal Titolo III, Capo II, della legge reg. Emilia-Romagna n. 24 del 1994.

È, pertanto, costituzionalmente illegittimo l'art. 49, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2004, limitatamente alle parole «, ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994».

14.– Resta assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università), limitatamente alle parole «, ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 3 luglio 2024, n. 153

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto:

l'art. 47 della legge reg, Liguria n. 20 del 2023, recante "Disposizioni collegate alla legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2024 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024-2026)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2023, n. 20, recante «Disposizioni collegate alla legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2024 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024-2026)»;
- illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, limitatamente alle parole «anche con le modalità di cui al comma 1»;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 3, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Estensore nota: Maria Palchetti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 47 della legge reg, Liguria n. 20 del 2023, rubricato «Disposizioni in materia di libera professione intramuraria della dirigenza sanitaria», per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.

Il ricorrente impugna, anzitutto, il comma 1 dell'art 47 della citata legge regionale, che consente, in via transitoria e fino al 2025, alle «strutture private accreditate, anche parzialmente, con il Servizio sanitario regionale, di avvalersi dell'operato di dirigenti sanitari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale che abbiano optato per il regime di attività libero professionale intramuraria» (ALPI).

Secondo il ricorrente tale previsione sarebbe, infatti, in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, in specie all'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, secondo cui l'ALPI deve essere esercitata in strutture ambulatoriali interne o esterne all'azienda sanitaria, pubbliche o private non accreditate, con le quali l'azienda stipula apposita convenzione. Ciò in linea con il principio di unicità del rapporto di lavoro dei medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale (SSN), sancito dall'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991 e volto a evitare la nascita di un conflitto di interessi con le strutture sanitarie private accreditate, nonché a garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico stesso.

Preliminarmente la Corte sottolinea che la disciplina dell'ALPI dei dirigenti sanitari, pur incidendo su una pluralità di ambiti, deve essere ascritta, in via prevalente, alla materia della tutela della salute (più di recente, sentenze n. 98 del 2023 e n. 170 del 2020) per la stretta inerenza della richiamata disciplina «con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza» (sentenza n. 54 del 2015), a loro volta «condizionate [...] dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai

servizi e, segnatamente, di coloro che rivestono una posizione apicale [...] (così la sentenza n. 371 del 2008).

La Corte richiama dunque l'evoluzione normativa della materia e rileva che il legislatore statale ha individuato alcuni tratti caratterizzanti della disciplina dell'attività intramuraria, che sono rimasti immutati nel tempo e che la giurisprudenza costituzionale ha già avuto occasione di qualificare come principi fondamentali della materia della tutela della salute.

In particolare la disciplina dettata dall'art. 1 della legge n. 120 del 2007 rappresenta un corollario del principio di esclusività del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN, già sancito dall'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991, con cui il legislatore «ha inteso garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico», evitando che «potesse spiegare effetti negativi il contemporaneo esercizio da parte del medico dipendente di attività professionale presso strutture convenzionate» (sentenza n. 457 del 1993)» (sentenza n. 238 del 2018).

La Corte afferma dunque che il divieto di svolgimento dell'ALPI presso strutture sanitarie private accreditate, che si trae dall'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, letto alla luce del complessivo e risalente quadro di riferimento normativo statale, costituisce un «principio fondamentale, volto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome in ordine a un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti» (sentenza n. 371 del 2008).

Inoltre la Corte non ravvisa la sopravvenuta irragionevolezza di tale principio – come sostenuto dalla difesa regionale – a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3- del d.l. n. 127 del 2021, come *quater* convertito, che ha espressamente previsto una deroga, per gli operatori delle professioni sanitarie, al principio di esclusività del rapporto di lavoro con il SSN (di cui all'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991). In particolare si è riconosciuta ai citati operatori delle professioni sanitarie la possibilità di svolgere prestazioni al di fuori dell'orario di servizio, anche se sulla base di un'apposita autorizzazione da parte del vertice dell'amministrazione di appartenenza «al fine di garantire prioritariamente le esigenze organizzative del Servizio sanitario nazionale nonché di verificare il rispetto della normativa sull'orario di lavoro».

La Corte sottolinea infatti che tale disciplina – originariamente adottata per fronteggiare la situazione di emergenza generata dalla pandemia da Covid-19 e poi prorogata fino al 2025 – riguarda esclusivamente il rapporto di lavoro con il SSN degli operatori delle professioni sanitarie, che soggiace a un regime differente rispetto a quello dei medici e dei dirigenti sanitari, e a cui non si applica, né si è mai applicata, la disciplina relativa all'ALPI (come affermato nella sentenza n. 54 del 2015). Il distinto ambito di operatività, pertanto, è sufficiente a non scalfire la natura di principio fondamentale del divieto dello svolgimento dell'ALPI dei dirigenti sanitari presso le strutture sanitarie private accreditate.

La Corte dichiara quindi illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023.

In secondo luogo il ricorrente impugna il comma 2 dell'art. 47 della legge reg. Liguria n. 20 del 2023 per violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, nella parte in cui autorizza, in via transitoria e per ridurre le liste di attesa, in ogni caso fino al 2025, le aziende sanitarie, gli enti e gli istituti del SSR, ad acquisire dai propri dirigenti sanitari in rapporto di lavoro esclusivo, in forma individuale o di *équipe* prestazioni sanitarie in regime di libera professione intramuraria ai sensi della legge n. 120 del 2007 «anche con le modalità di cui al comma 1» e quindi anche presso le strutture private accreditate.

Tale previsione – secondo il ricorrente – sarebbe costituzionalmente illegittima sotto due distinti profili. Anzitutto, in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 15-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, e con le disposizioni della legge n. 120 del 2007, che, all'opposto, non consentirebbero alle aziende del SSN di acquistare prestazioni, rese in regime di libera professione intramuraria, dai propri dirigenti sanitari richiedendo che esse siano rese solo ove vi sia una scelta diretta, da parte dell'utente, del singolo professionista cui è richiesta la prestazione, con oneri a carico dello stesso assistito. In secondo luogo sarebbe, inoltre, violato, anche in tal caso, il principio

fondamentale di cui all'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, per effetto della previsione della possibilità che le prestazioni libero professionali rese in regime di intramoenia, acquistate dall'azienda sanitaria dai propri dirigenti, siano effettuate anche presso le strutture private accreditate.

La Corte ritiene fondata la questione solo in relazione al secondo profilo di censura indicato dal ricorrente.

Secondo la Corte il preteso contrasto con l'art. 15-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, risulta, infatti, smentito dalla circostanza che la «partecipazione ai proventi di attività professionali, richieste a pagamento da terzi all'azienda, quando le predette attività siano svolte al di fuori dell'impegno di servizio e consentano la riduzione dei tempi di attesa, secondo programmi predisposti dall'azienda stessa, sentite le équipes dei servizi interessati» menzionata alla lettera *d*) del medesimo articolo fra le tipologie di esercizio dell'attività professionale compatibili con il rapporto di lavoro esclusivo è stata successivamente ritenuta compatibile con un'integrazione della sua portata applicativa di segno opposto a quanto sostenuto dal ricorrente.

Sulla base di un espresso rinvio, operato dall'art. 72, comma 11, della legge n. 448 del 1998, a un atto di indirizzo e coordinamento chiamato a definire le «misure atte a garantire la progressiva riduzione delle liste d'attesa per le attività istituzionali», l'art. 2, comma 5, del d.P.C.m. 27 marzo 2000 ha, infatti, espressamente ricondotto all'appena richiamato art. 15-quinquies, comma 2, lettera *d*) «anche le prestazioni richieste, ad integrazione delle attività istituzionali, dalle aziende ai propri dirigenti allo scopo di ridurre le liste di attesa o di acquisire prestazioni aggiuntive soprattutto in presenza di carenza di organico, in accordo con le équipes interessate» pur se «esclusivamente per le discipline che hanno una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria».

Inoltre la Corte sottolinea che tale previsione è stata in seguito confermata dai CCNL di area che, a partire da quello siglato l'8 giugno 2000, hanno espressamente ritenuto equiparate alle prestazioni inerenti ad attività libero-professionali, a pagamento, richieste da terzi all'azienda, per cui il dirigente medico partecipa ai proventi, le cosiddette prestazioni aggiuntive e cioè «le prestazioni richieste, in via eccezionale e temporanea, ad integrazione dell'attività istituzionale, dalle aziende ai propri dirigenti allo scopo di ridurre le liste di attesa o di acquisire prestazioni aggiuntive, soprattutto in presenza di carenza di organico ed impossibilità anche momentanea di coprire i relativi posti con personale in possesso dei requisiti di legge, in accordo con le équipes interessate e nel rispetto delle direttive regionali in materia» (art. 55, comma 2, CCNL 8 giugno 2000; analogamente art. 115, comma 2, CCNL siglato il 19 dicembre 2019 e art. 89, comma 2, CCNL sottoscritto il 23 gennaio 2024).

Afferma dunque la Corte che la disposizione regionale impugnata là dove consente, «[i]n via transitoria» e comunque solo «fino all'anno 2025», alle aziende sanitarie, enti e istituti del SSR di acquisire dai propri sanitari prestazioni in regime di ALPI «[a] fine di ridurre le liste di attesa», e quindi con riferimento all'attività istituzionale è in linea con la normativa statale, che viene erroneamente interpretata dal ricorrente.

Per quanto riguarda invece il secondo profilo di censura la Corte rileva, sulla base degli argomenti già richiamati a proposito del comma 1 del medesimo art. 47, il contrasto di tale disposizione con il principio di esclusività del rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale, di cui il divieto di svolgere attività libero-professionale presso le strutture private accreditate costituisce corollario.

Inoltre la Corte aggiunge che in questo caso il contrasto è reso ancor più evidente dall'intima contraddittorietà che si svela fra l'esigenza di ovviare alla carenza di organico delle aziende sanitarie e di ridurre le liste di attesa – che è alla base della previsione della possibilità di acquistare prestazioni aggiuntive in regime libero-professionale dai propri dirigenti sanitari oltre l'orario di servizio, in vista dell'obiettivo ultimo di garantire l'erogazione delle prestazioni istituzionali da parte dell'azienda sanitaria – e la possibilità, accordata ai medesimi dirigenti, di operare, non presso l'azienda sanitaria stessa, ma presso le strutture private accreditate.

Pertanto la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, limitatamente alle parole «anche con le modalità di cui al comma 1».

Infine la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 3, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023.

Quest'ultimo, infatti, là dove attribuisce alla Giunta regionale il compito di stabilire, con propria deliberazione, i criteri e le modalità di svolgimento dell'attività libero-professionale «di cui al comma 2», nonché «la valorizzazione economica dell'attività libero professionale da corrispondere, a prestazione, ai professionisti», a seguito della caducazione, non dell'intero comma 2, ma della sola previsione della possibilità di svolgere, presso le strutture sanitarie private accreditate, le prestazioni libero-professionali rese dai dirigenti sanitari in regime di ALPI, acquistate dall'azienda sanitaria stessa, non perde il suo oggetto.

Sostiene infatti la Corte che lungi dall'essere travolto per effetto dei vizi che affliggono il comma precedente, esso conserva un suo, sebbene più limitato, ambito di applicazione, compatibile con la facoltà, accordata alla Regione, di autorizzare, al ricorrere delle condizioni indicate dal legislatore statale, l'acquisto da parte delle aziende sanitarie delle prestazioni aggiuntive dai propri dirigenti sanitari e di disciplinare, nel rispetto dei principi fissati dal legislatore statale, criteri e modalità di svolgimento di tale attività.

SENTENZA N. 153
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 47 della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2023, n. 20, recante «Disposizioni collegate alla legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2024 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024-2026)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 febbraio 2024, depositato in cancelleria il 4 marzo 2024, iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udita nell'udienza pubblica del 3 luglio 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Liguria;

deliberato nella camera di consiglio del 3 luglio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 47 della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, rubricato «Disposizioni in materia di libera professione intramuraria della dirigenza sanitaria», per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.

1.1.– In particolare, sul presupposto che le norme attinenti allo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria (ALPI) devono ricondursi, in prevalenza, alla materia della tutela della salute, il ricorrente impugna, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., anzitutto, il comma 1 del citato art. 47, nella parte in cui prevede che, in via transitoria e fino al 2025, i dirigenti sanitari dipendenti dal Servizio sanitario regionale (SSR) ligure che abbiano optato per l'esercizio dell'ALPI possono operare nelle strutture sanitarie private accreditate, anche parzialmente, con il SSR. Tale previsione sarebbe, infatti, in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, in specie all'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, secondo cui l'ALPI deve essere esercitata in strutture ambulatoriali interne o esterne all'azienda sanitaria, pubbliche o private non accreditate, con le quali l'azienda stipula apposita convenzione. Ciò in linea con il principio di unicità del rapporto di lavoro dei medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale (SSN), sancito dall'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991 e volto a evitare la nascita di un conflitto di interessi con le strutture sanitarie private accreditate, nonché a garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico stesso.

Analoghe censure di violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute sono, poi, rivolte al comma 2 del medesimo art. 47, là dove stabilisce, in via transitoria e per ridurre le liste di attesa, che le aziende sanitarie, gli enti e gli istituti del SSR sono autorizzati, fino al 2025, ad acquisire dai propri dipendenti della dirigenza sanitaria legati da rapporto di lavoro esclusivo, in

forma individuale o di équipe, prestazioni sanitarie in regime di libera professione intramuraria ai sensi della legge n. 120 del 2007 «anche con le modalità di cui al comma 1» e quindi anche presso le strutture private accreditate.

Tale previsione, infatti, si porrebbe in contrasto con l'art. 15-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 e con le disposizioni della legge n. 120 del 2007, che non consentirebbero alle aziende del SSN di acquistare dai propri dirigenti sanitari prestazioni rese in regime di ALPI, imponendo che le medesime siano rese sulla base di una scelta diretta, da parte dell'utente, del singolo professionista cui è richiesta la prestazione, con oneri a carico dello stesso assistito. Inoltre, la possibilità per le aziende sanitarie pubbliche di acquistare prestazioni sanitarie dai propri dirigenti sanitari, in regime di libera professione intramuraria, anche presso strutture sanitarie private accreditate, reitererebbe la violazione del principio fondamentale contenuto nel citato art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, secondo cui l'ALPI può essere esercitata solo in strutture ambulatoriali interne o esterne all'azienda sanitaria, pubbliche o private non accreditate, con le quali l'azienda stipula apposita convenzione.

Dall'accoglimento delle richiamate questioni discenderebbe anche la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 3 del medesimo art. 47, che attribuisce alla Giunta regionale il compito di stabilire, con propria deliberazione, i criteri e le modalità di svolgimento dell'attività libero professionale «di cui al comma 2».

1.2.– Il ricorrente denuncia anche la violazione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, con esclusivo riferimento, tuttavia, al comma 1 del citato art. 47. Quest'ultimo, incidendo su rapporti di lavoro già sorti e determinandone, in maniera minuta e con effetti immediati, aspetti essenziali e qualificanti, realizzerebbe un'indebita sostituzione della regolamentazione dettata dalla contrattazione collettiva, cui la legge statale riserva la disciplina del rapporto di lavoro pubblico. E ciò in contrasto, in particolare, con l'art. 89, comma 1, lettera c), del CCNL 23 gennaio 2024 dell'area della sanità che stabilisce che l'esercizio dell'attività libero-professionale deve avvenire al di fuori dell'impegno di servizio e solo in strutture di altra azienda del SSN o di altra struttura sanitaria non accreditata, previa convenzione con le stesse.

1.3.– Infine, il ricorrente impugna l'intero testo dell'art. 47, per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto, mediante l'ampliamento dell'ambito di operatività dell'ALPI per i dirigenti sanitari dipendenti dal SSR, verrebbero tradite le esigenze di uniformità sottese alla disciplina statale della libera professione intramuraria, dando luogo a una irragionevole disparità di trattamento rispetto al personale sanitario medico che opera in altre regioni.

2.– In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione Liguria.

2.1.– In primo luogo, la Regione eccepisce l'inammissibilità della questione promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., nei confronti dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, in quanto il CCNL 23 gennaio 2024, in contrasto con il quale si porrebbe la disposizione impugnata, sarebbe stato approvato in data successiva alla sua adozione, sicché non si sarebbe potuta verificare alcuna modifica di una normativa contrattuale ancora inesistente alla data dell'entrata in vigore della disposizione impugnata.

2.1.1.– L'eccezione non è fondata.

L'assunto da cui muove il ricorrente è che la disposizione regionale, incidendo su rapporti di lavoro pubblico già sorti, determinandone in maniera minuta e con effetti immediati aspetti essenziali e qualificanti, abbia invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina di tali rapporti. La questione è, pertanto, promossa sul presupposto che la Regione, in ogni caso, non avrebbe potuto dettare una disciplina in una materia riservata al legislatore statale e da quest'ultimo demandata in via esclusiva alla contrattazione collettiva. Una tale censura sussiste, quindi, a prescindere dall'asserito specifico contrasto con l'art. 89, comma 1, lettera c), del CCNL siglato il 23 gennaio 2024, e rende pertanto superfluo l'accertamento dell'antiorità della sottoscrizione del medesimo contratto collettivo rispetto all'entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2023. Peraltro, il contratto in discorso ha

solo sostituito il precedente CCNL siglato nel 2019, che, sul punto, già dettava, in specie all'art. 115, una disciplina peraltro coincidente.

In ogni caso, la pretesa inidoneità della norma del contratto collettivo a fungere da parametro interposto *ratione temporis*, ai fini della valutazione della lesione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva, assume rilievo, non già ai fini dell'ammissibilità della questione, ma ai fini del merito, considerato che «l'eventuale "inconferenza del parametro indicato dal ricorrente rispetto al contenuto sostanziale della doglianza costituisce motivo di non fondatezza della questione (sentenze n. 132 del 2021 e n. 286 del 2019)" (di recente sentenze n. 163 e n. 53 del 2023), sicché l'eccezione attiene al merito e non al rito» (sentenza n. 69 del 2024).

2.2.– La Regione Liguria eccepisce, inoltre, l'inammissibilità della censura rivolta al comma 2 dell'art. 47 della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alla materia della tutela della salute, per difetto di specificità e di motivazione. Il ricorrente, oltre a indicare come parametro interposto un intero atto normativo (le disposizioni della legge n. 120 del 2007), sfuggendo all'onere di puntuale individuazione dei parametri interposti, nemmeno spiegherebbe quale sia il principio fondamentale asseritamente leso, che da tali norme sarebbe desumibile.

2.2.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di presentare una motivazione non meramente assertiva, che indichi le ragioni del contrasto con i parametri evocati, attraverso una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (tra le molte, sentenze n. 57 del 2023, n. 135 e n. 119 del 2022). Tale onere si estende anche all'individuazione delle specifiche disposizioni statali interposte che si assumono violate (tra le molte, sentenze n. 58 del 2023 e n. 279 del 2020)» (sentenza n. 82 del 2024).

Nella specie, il richiamato onere è stato assolto, sebbene succintamente.

Infatti, il ricorrente ravvisa anzitutto nell'art. 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, in specie nel comma 2 – rispetto al quale le disposizioni della legge n. 120 del 2007 sarebbero solo specifiche – il principio dell'esclusione della possibilità per le aziende del SSN di acquistare prestazioni di propri dirigenti sanitari rese in regime di ALPI, desumendolo dalla previsione che la libera professione intramuraria è caratterizzata dalla scelta diretta, da parte dell'utente, del singolo professionista cui viene richiesta la prestazione, con oneri a carico dell'assistito.

Quanto, poi, alla possibilità che tali prestazioni vengano erogate dai dirigenti sanitari presso le strutture sanitarie accreditate, il ricorrente ne ravvisa il contrasto con le stesse disposizioni interposte, puntualmente evocate in riferimento alla questione promossa nei confronti del comma 1 del medesimo art. 47 della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, cui il medesimo rinvia.

3.– Si può, ora, passare all'esame del merito delle singole questioni.

3.1.– Come già anticipato, il ricorrente impugna, anzitutto, il comma 1 dell'art. 47 della citata legge regionale, che consente ai dirigenti sanitari in rapporto esclusivo con il SSR, di svolgere l'attività libero-professionale intramuraria nelle strutture sanitarie private accreditate, anche parzialmente, con il SSR.

3.1.1.– La questione è fondata.

3.1.2.– Preliminarmente, occorre ricordare che questa Corte ha ripetutamente affermato che la disciplina dell'ALPI dei dirigenti sanitari, pur incidendo su una pluralità di ambiti, deve essere ascritta, in via prevalente, alla materia della tutela della salute (più di recente, sentenze n. 98 del 2023 e n. 170 del 2020).

Tale riconduzione si giustifica in considerazione della stretta inerenza della richiamata disciplina «con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza» (sentenza n. 54 del 2015), a loro volta «condizionate [...] dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi e, segnatamente, di coloro che rivestono una posizione apicale [...] (così la sentenza n. 371 del 2008. Negli stessi termini, da ultimo, sentenza n. 301 del 2013)» (ancora sentenza n. 54 del 2015). Proprio in

considerazione del fatto che le disposizioni che disciplinano l'attività intramuraria «rappresentano un elemento fra i più caratterizzanti nella disciplina del rapporto fra personale sanitario ed utenti del servizio sanitario, nonché della stessa organizzazione sanitaria» (sentenza n. 50 del 2007), alcune di esse costituiscono principi fondamentali, espressivi delle esigenze di uniforme trattamento sul territorio nazionale, vincolanti dunque per tutte le regioni.

Ciò risulta dimostrato dall'evoluzione normativa della materia.

Sin dall'istituzione del SSN, con la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), si era, infatti, previsto, per il dirigente medico che avesse optato per il regime del tempo pieno, il diritto all'esercizio dell'attività libero-professionale, tuttavia solo nell'ambito dei servizi e delle strutture dell'unità sanitaria locale (art. 47, terzo comma, numero 4, come attuato dall'art. 35, comma 2, lettera *d*) del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n.761, recante «Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali»), proprio sull'assunto che tale possibilità accrescesse l'esperienza e la competenza del medico nell'interesse degli utenti e della collettività.

Con l'introduzione dell'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991, è stato affermato il principio di unicità del rapporto di lavoro dei dirigenti medici con il SSN, ma se ne è riconosciuta la compatibilità con l'attività libero-professionale «purché espletat[a] fuori dall'orario di lavoro all'interno delle strutture sanitarie o all'esterno delle stesse, con esclusione di strutture private convenzionate con il Servizio sanitario nazionale».

I successivi interventi del legislatore, dalla riforma di cui al d.lgs. n. 502 del 1992, alle previsioni introdotte dall'art. 72, comma 11, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), hanno confermato il principio di esclusività del rapporto di lavoro con il SSN e l'incompatibilità fra attività libero-professionale extramuraria e intramuraria, insieme al riconoscimento e all'incentivo di quest'ultima, sia nell'interesse del medico, abilitato a svolgere, a certe condizioni, la libera professione, sia per consentire al paziente la scelta del medico di fiducia. È, infatti, proprio al fine di rendere possibile l'esercizio dell'attività libero-professionale dei medici, con un rapporto di lavoro esclusivo con il SSN, che è stata introdotta, in via transitoria, in considerazione della carenza degli spazi disponibili, la possibilità di un'ALPI "allargata", e si è consentito al direttore generale, «fino alla realizzazione di proprie idonee strutture e spazi distinti per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria in regime di ricovero ed ambulatoriale», di «assumere le specifiche iniziative per reperire fuori dall'azienda spazi sostitutivi», includendovi anche gli studi professionali privati, ma con l'espressa esclusione delle strutture sanitarie private accreditate, che l'art. 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) ha equiparato alle strutture sanitarie private convenzionate.

Con l'ulteriore riforma di cui al decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), il legislatore ha, poi, introdotto nuove disposizioni nel d.lgs. n. 502 del 1992 (in specie, all'art. 15-*quinquies*) che hanno definito le uniche modalità di esercizio dell'attività professionale compatibili con il rapporto di lavoro esclusivo con il SSN. Queste ultime sono state individuate, non solo al fine della «salvaguardia delle esigenze del servizio e della prevalenza dei volumi orari di attività necessari per i compiti istituzionali», nonché del rispetto dei «piani di attività previsti dalla programmazione regionale e aziendale» (comma 3) ai fini istituzionali e nell'assicurazione dei relativi volumi prestazionali, ma anche ribadendo la necessità dello svolgimento dell'ALPI solo all'interno delle strutture aziendali o, previa convenzione, in strutture di altra azienda del SSN o di altre strutture sanitarie purché non accreditate.

Successivamente, il legislatore statale è intervenuto a prorogare l'autorizzazione all'utilizzazione degli studi professionali privati, «in caso di carenza di strutture e spazi idonei alle necessità connesse allo svolgimento delle attività libero-professionali in regime ambulatoriale, limitatamente alle medesime attività» (art. 15-*quinquies*, comma 10, del d.lgs. n. 502 del 1992, come sostituito dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 254 del 2000), sempre, tuttavia, nel rispetto delle richiamate regole, comprensive dell'esclusione dello svolgimento dell'ALPI nelle strutture private accreditate. Il

termine è stato ulteriormente rinviato, dapprima fino al 31 luglio 2005, per effetto dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 23 aprile 2003, n. 89 (Proroga dei termini relativi all'attività professionale dei medici e finanziamento di particolari terapie oncologiche ed ematiche, nonché delle transazioni con soggetti danneggiati da emoderivati infetti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 giugno 2003, n. 141, poi, fino al 31 luglio 2006, con l'art. 1-*quinquies* del decreto-legge 27 maggio 2005, n. 87 (Disposizioni urgenti per il prezzo dei farmaci non rimborsabili dal Servizio sanitario nazionale, nonché in materia di confezioni di prodotti farmaceutici e di attività libero-professionale intramuraria), convertito, con modificazioni, nella legge 26 luglio 2005, n. 149. Infine, è stato collegato alla data del «completamento da parte dell'azienda sanitaria di appartenenza degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria e comunque entro il 31 luglio 2007» (art. 22-*bis*, comma 2, del d.l. n. 223 del 2006, come convertito).

In questo contesto di ripetute proroghe si colloca l'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, evocato dal ricorrente come norma interposta e originariamente adottato – come si legge nei lavori preparatori – in vista della imminente scadenza del termine posto all'utilizzazione degli studi professionali privati e in assenza del previsto completamento degli interventi strutturali da parte delle aziende sanitarie del SSN. Ciò con l'obiettivo, da un lato, di accelerare il definitivo passaggio della dirigenza sanitaria del SSN al regime ordinario dell'ALPI (comma 2 del medesimo art. 1), in modo da assicurare che tale attività fosse «fortemente integrata all'interno del Servizio sanitario e non rappresenta[ss]e] una sorta di anomalia per aggirare, da parte di chi può, ostacoli all'accesso alle prestazioni» istituzionali, con il rischio di incidere sulla parità di accesso ai trattamenti e di generare situazioni di confusione sui percorsi (così nel resoconto della seduta del 17 aprile 2007, relativo all'approvazione del documento conclusivo della «Indagine conoscitiva sull'esercizio della libera professione medica intramuraria, con particolare riferimento alle implicazioni sulle liste di attesa e alle disparità nell'accesso ai servizi sanitari pubblici» presso la XII Commissione permanente - igiene e sanità del Senato). Dall'altro, al fine di precisare ulteriormente le regole per il corretto svolgimento dell'ALPI – finalizzata a consentire all'utente la possibilità di optare per un medico di fiducia, in grado di fornire la propria qualificata prestazione in tempi adeguati e in ambienti idonei – anche presso studi medici o strutture private, comunque sempre non accreditate, ancora in via transitoria, entro un termine, di nuovo più volte prorogato, e poi, per effetto delle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, ulteriormente rinviato e subordinato alla realizzazione di una ricognizione straordinaria degli spazi utilizzabili, affidata alle regioni.

La puntuale disciplina dell'ALPI dettata a seguito della richiamata novella conferma la precedente impostazione del legislatore statale, sia là dove ha circondato di precisi limiti lo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria presso gli studi privati dei professionisti collegati in rete, sia nella parte in cui ha riconosciuto alle regioni la facoltà di autorizzare l'azienda sanitaria, «ove ne sia adeguatamente dimostrata la necessità e nel limite delle risorse disponibili, ad acquisire, tramite l'acquisto o la locazione [...] spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari», ma solo «presso strutture sanitarie autorizzate non accreditate, nonché tramite la stipula di convenzioni con altri soggetti pubblici». Il dato letterale della disposizione, nel fare espresso riferimento alle sole «strutture sanitarie autorizzate non accreditate», esclude altresì – di contro a quanto sostenuto dalla difesa regionale - la possibilità di interpretare la medesima nel senso di ricondurre le strutture sanitarie private accreditate nel novero degli «altri soggetti pubblici», presso cui le Regioni sono autorizzate a reperire spazi adeguati all'esercizio dell'ALPI. Tali regole hanno solo integrato e specificato quanto già previsto dall'art. 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992 (come successivamente modificato), in ordine alle uniche modalità consentite di svolgimento dell'ALPI compatibili con il rapporto di lavoro esclusivo con il SSR, recepite e attuate in sede di contrattazione collettiva, relativa, fra l'altro, all'area della dirigenza sanitaria, già nel CCNL siglato l'8 giugno 2000 (artt. 54 e 55), e, successivamente, sia nel CCNL siglato il 19 dicembre 2019 relativo al triennio 2016-2018 (artt. 114 e 115), sia nel recente CCNL siglato il 23 gennaio 2024 e inerente al triennio 2019/2021 (artt. 88 e 89).

3.1.3.– Dall'appena richiamata evoluzione normativa del settore è agevole rilevare che il legislatore statale ha individuato alcuni tratti caratterizzanti della disciplina dell'attività intramuraria, che sono rimasti immutati nel tempo e che la giurisprudenza costituzionale ha già avuto occasione di qualificare come principi fondamentali della materia della tutela della salute.

In particolare, proprio con riferimento alla disciplina dettata dall'art. 1 della legge n. 120 del 2007, questa Corte ha affermato che essa – in quanto «volta ad assicurare che non resti priva di conseguenze, in termini di concrete possibilità di svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria, l'opzione compiuta dal sanitario in favore del rapporto di lavoro esclusivo (sentenza n. 371 del 2008)» (sentenza n. 54 del 2015) – è espressione del medesimo principio fondamentale cui è riconducibile la prevista opzione.

Tale disciplina rappresenta, in altri termini, un corollario del principio di esclusività del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN, già sancito dall'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991, con cui il legislatore «ha inteso garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico», evitando che «“potesse spiegare effetti negativi il contemporaneo esercizio da parte del medico dipendente di attività professionale presso strutture convenzionate” (sentenza n. 457 del 1993)» (sentenza n. 238 del 2018).

Da tempo si è avuto modo di rilevare che la scelta del legislatore statale di subordinare l'attività libero-professionale intramuraria a una serie di condizioni di tempo e di luogo – con assoluta esclusione dell'esercizio della medesima all'interno di strutture private convenzionate (oggi: accreditate) con il Servizio sanitario nazionale – costituisce, da un lato, espressione dell'ampia accezione in cui è stato declinato il suddetto principio di esclusività (sentenza n. 457 del 1993) e, dall'altro, della particolare natura di tali strutture: entrambi elementi che rendono non irragionevole la scelta di politica sanitaria effettuata dal legislatore statale. Le citate istituzioni sanitarie private (convenzionate e/o accreditate), infatti, «svolgono una funzione integrativa e sussidiaria della stessa rete sanitaria pubblica» (sentenza n. 238 del 2018), che le differenzia da quelle non convenzionate (oggi, non accreditate) (sentenza n. 457 del 1993) e che impone «che il medico che già presta la sua attività in rapporto esclusivo con il SSN non possa, contemporaneamente, operare anche presso una struttura privata convenzionata» (oggi accreditata) (ancora, sentenza n. 238 del 2018), anche solo nell'espletamento dell'ALPI, onde evitare il «pericolo di incrinamento della funzione ausiliaria che [...] sono chiamate a svolgere» (sentenza n. 457 del 1993). Funzione ausiliaria oggi, per certi versi, ulteriormente valorizzata dalla stretta connessione sussistente fra il rilascio dell'accreditamento e la valutazione della funzionalità dei requisiti posseduti dalla struttura sanitaria privata rispetto agli obiettivi della programmazione sanitaria (sentenza n. 113 del 2022), insieme alla verifica del rispetto delle incompatibilità previste dalla normativa vigente in materia di rapporto di lavoro del personale del SSN (art. 1, comma 19, della legge n. 662 del 1996).

Ne consegue che il divieto di svolgimento dell'ALPI presso strutture sanitarie private accreditate, che si trae dall'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, letto alla luce del complessivo e risalente quadro di riferimento normativo statale, costituisce un «principio fondamentale, volto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome in ordine a un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti» (sentenza n. 371 del 2008).

Né si ravvisa la sopravvenuta irragionevolezza di tale principio – come sostenuto dalla difesa regionale – a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3-*quater* del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, che ha espressamente previsto una deroga, per gli operatori delle professioni sanitarie, al principio di esclusività del rapporto di lavoro con il SSN (di cui all'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991). In specie, si è riconosciuta ai citati operatori delle professioni sanitarie la possibilità di svolgere prestazioni al di fuori dell'orario di servizio, anche se sulla base di un'apposita autorizzazione da parte del vertice dell'amministrazione di appartenenza «al fine di garantire prioritariamente le esigenze organizzative del Servizio sanitario nazionale nonché di verificare il rispetto della normativa sull'orario di lavoro».

Tale disciplina – originariamente adottata per fronteggiare la situazione di emergenza generata dalla pandemia da Covid-19 e poi prorogata fino al 2025 – riguarda esclusivamente il rapporto di lavoro con il SSN degli operatori delle professioni sanitarie, che soggiace a un regime differente rispetto a quello dei medici e dei dirigenti sanitari, e a cui non si applica, né si è mai applicata, la disciplina relativa all’ALPI (come affermato nella sentenza n. 54 del 2015). Si tratta, all’evidenza, di discipline non comparabili in quanto relative a situazioni non omogenee e il cui distinto ambito di operatività, pertanto, è sufficiente a non scalfire la natura di principio fondamentale del divieto dello svolgimento dell’ALPI dei dirigenti sanitari presso le strutture sanitarie private accreditate.

Ne consegue che non sussistono i presupposti prospettati dalla difesa regionale in ordine alla richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007.

3.1.4.– A fronte di un’espressa esclusione della possibilità di svolgimento dell’ALPI presso strutture private accreditate ribadita con chiarezza e in modo costante dalla legislazione statale, si deve, infine, rilevare che il legislatore ligure, con l’art. 47, comma 1, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, ha adottato una previsione – peraltro ambigua nella sua formulazione testuale (ove si prevede che nelle strutture sanitarie private accreditate «possono operare i dirigenti sanitari dipendenti dal Servizio sanitario regionale che abbiano optato per l’esercizio dell’attività libero professionale intramuraria») – della cui portata derogatoria rispetto alla normativa statale di principio aveva consapevolezza. Ciò emerge dai lavori preparatori, in specie dalla relazione illustrativa dell’emendamento, che si è poi tradotto nel citato articolo, presentato dalla Giunta regionale in sede di approvazione del disegno di legge regionale. Nella relazione si legge, infatti, che la disposizione in esame, dichiaratamente volta a consentire alle «strutture private accreditate, anche parzialmente, con il Servizio sanitario regionale, di avvalersi dell’operato dei dirigenti sanitari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale che abbiano optato per il regime di attività libero professionale intramuraria», costituisce una delle «soluzioni straordinarie, ancorché temporanee», imposte dall’«attuale situazione di arretrato nell’erogazione delle prestazioni sanitarie, che si è venuta a creare a seguito dell’emergenza Covid-19», adottate «in parziale deroga al vigente quadro normativo nazionale».

Appare, pertanto, evidente che il legislatore regionale, con la citata disposizione, nel consentire, sia pure «[i]n via transitoria» e comunque «fino all’anno 2025», ai dirigenti sanitari in rapporto esclusivo con il SSR, che abbiano optato per l’esercizio dell’attività libero-professionale intramuraria, di operare nelle strutture sanitarie private accreditate, anche parzialmente, con il Servizio sanitario regionale, ha inteso disattendere il divieto di cui all’art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, nonché il connesso principio di esclusività del rapporto di lavoro del dirigente sanitario con il servizio sanitario pubblico, violando l’art. 117, terzo comma, Cost.

3.1.5.– Resta, quindi, assorbita la censura di violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

3.2.– Anche il comma 2 dell’art. 47 della legge reg. Liguria n. 20 del 2023 è impugnato per violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, nella parte in cui autorizza, in via transitoria e per ridurre le liste di attesa, in ogni caso fino al 2025, le aziende sanitarie, gli enti e gli istituti del SSR, ad acquisire dai propri dirigenti sanitari in rapporto di lavoro esclusivo, in forma individuale o di équipe, prestazioni sanitarie in regime di libera professione intramuraria ai sensi della legge n. 120 del 2007 «anche con le modalità di cui al comma 1» e quindi anche presso le strutture private accreditate.

Tale previsione – secondo il ricorrente – sarebbe costituzionalmente illegittima sotto due distinti profili. Anzitutto, in quanto si porrebbe in contrasto con l’art. 15-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, e con le disposizioni della legge n. 120 del 2007, che, all’opposto, non consentirebbero alle aziende del SSN di acquistare prestazioni, rese in regime di libera professione intramuraria, dai propri dirigenti sanitari, richiedendo che esse siano rese solo ove vi sia una scelta diretta, da parte dell’utente, del singolo professionista cui è richiesta la prestazione, con oneri a carico dello stesso assistito. Sarebbe, inoltre, violato, anche in tal caso, il principio fondamentale di cui all’art. 1, comma

4, della legge n. 120 del 2007, per effetto della previsione della possibilità che le prestazioni libero professionali rese in regime di *intramoenia*, acquistate dall'azienda sanitaria dai propri dirigenti, siano effettuate anche presso le strutture private accreditate.

3.2.1.– La questione è fondata solo in relazione al secondo profilo di censura indicato dal ricorrente.

3.2.2.– Il preteso contrasto con l'art. 15-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, risulta, infatti, smentito dalla circostanza che la «partecipazione ai proventi di attività professionali, richieste a pagamento da terzi all'azienda, quando le predette attività siano svolte al di fuori dell'impegno di servizio e consentano la riduzione dei tempi di attesa, secondo programmi predisposti dall'azienda stessa, sentite le équipes dei servizi interessati» – menzionata alla lettera *d*) del medesimo articolo fra le tipologie di esercizio dell'attività professionale compatibili con il rapporto di lavoro esclusivo – è stata successivamente ritenuta compatibile con un'integrazione della sua portata applicativa di segno opposto a quanto sostenuto dal ricorrente.

Sulla base di un espresso rinvio, operato dall'art. 72, comma 11, della legge n. 448 del 1998, a un atto di indirizzo e coordinamento chiamato a definire le «misure atte a garantire la progressiva riduzione delle liste d'attesa per le attività istituzionali», l'art. 2, comma 5, del d.P.C.m. 27 marzo 2000 ha, infatti, espressamente ricondotto all'appena richiamato art. 15-*quinquies*, comma 2, lettera *d*) «anche le prestazioni richieste, ad integrazione delle attività istituzionali, dalle aziende ai propri dirigenti allo scopo di ridurre le liste di attesa o di acquisire prestazioni aggiuntive soprattutto in presenza di carenza di organico, in accordo con le équipes interessate» pur se «esclusivamente per le discipline che hanno una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria». In seguito, tale previsione è stata confermata dai CCNL di area che, a partire da quello siglato l'8 giugno 2000, hanno espressamente ritenuto equiparate alle prestazioni inerenti ad attività libero-professionali, a pagamento, richieste da terzi all'azienda, per cui il dirigente medico partecipa ai proventi, le cosiddette prestazioni aggiuntive e cioè «le prestazioni richieste, in via eccezionale e temporanea, ad integrazione dell'attività istituzionale, dalle aziende ai propri dirigenti allo scopo di ridurre le liste di attesa o di acquisire prestazioni aggiuntive, soprattutto in presenza di carenza di organico ed impossibilità anche momentanea di coprire i relativi posti con personale in possesso dei requisiti di legge, in accordo con le équipes interessate e nel rispetto delle direttive regionali in materia» (art. 55, comma 2, CCNL 8 giugno 2000; analogamente art. 115, comma 2, CCNL siglato il 19 dicembre 2019 e art. 89, comma 2, CCNL sottoscritto il 23 gennaio 2024).

La disposizione regionale impugnata – là dove consente, «[i]n via transitoria» e comunque solo «fino all'anno 2025», alle aziende sanitarie, enti e istituti del SSR di acquisire dai propri sanitari prestazioni in regime di ALPI «[a]l fine di ridurre le liste di attesa», e quindi con riferimento all'attività istituzionale – è, pertanto, in linea con la normativa statale, che viene erroneamente interpretata dal ricorrente.

3.2.3.– Diverso esito si delinea, invece, riguardo al denunciato contrasto con l'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, della previsione della possibilità che le prestazioni acquistate dall'azienda sanitaria dai propri dirigenti sanitari in regime di ALPI siano effettuate presso strutture sanitarie accreditate.

Tornano in rilievo gli argomenti già richiamati a proposito del comma 1 del medesimo art. 47, che rivelano il contrasto di tale disposizione con il principio di esclusività del rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale, di cui il divieto di svolgere attività libero-professionale presso le strutture private accreditate costituisce corollario. Contrasto, nella specie, reso ancor più evidente dall'intima contraddittorietà che si svela fra l'esigenza di ovviare alla carenza di organico delle aziende sanitarie e di ridurre le liste di attesa – che è alla base della previsione della possibilità di acquistare prestazioni aggiuntive in regime libero-professionale dai propri dirigenti sanitari oltre l'orario di servizio, in vista dell'obiettivo ultimo di garantire l'erogazione delle prestazioni istituzionali da parte dell'azienda sanitaria – e la possibilità, accordata ai medesimi dirigenti, di operare, non presso l'azienda sanitaria stessa, ma presso le strutture private accreditate.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, limitatamente alle parole «anche con le modalità di cui al comma 1».

3.3.– Dall'accoglimento solo parziale delle censure di illegittimità costituzionale rivolte al comma 2 dell'impugnato art. 47 della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, deriva il rigetto delle censure rivolte, solo in via derivata, al comma 3 del medesimo articolo.

Quest'ultimo, infatti, là dove attribuisce alla Giunta regionale il compito di stabilire, con propria deliberazione, i criteri e le modalità di svolgimento dell'attività libero-professionale «di cui al comma 2», nonché «la valorizzazione economica dell'attività libero professionale da corrispondere, a prestazione, ai professionisti», a seguito della caducazione, non dell'intero comma 2, ma della sola previsione della possibilità di svolgere, presso le strutture sanitarie private accreditate, le prestazioni libero-professionali rese dai dirigenti sanitari in regime di ALPI, acquistate dall'azienda sanitaria stessa, non perde il suo oggetto. Lungi dall'essere travolto per effetto dei vizi che affliggono il comma precedente, esso conserva un suo, sebbene più limitato, ambito di applicazione, compatibile con la facoltà, accordata alla Regione, di autorizzare, al ricorrere delle condizioni indicate dal legislatore statale, l'acquisto da parte delle aziende sanitarie delle prestazioni aggiuntive dai propri dirigenti sanitari e di disciplinare, nel rispetto dei principi fissati dal legislatore statale, criteri e modalità di svolgimento di tale attività.

3.4.– Occorre, infine, rilevare che la censura rivolta all'intero art. 47 della legge reg. Liguria n. 20 del 2023 in riferimento all'art. 3 Cost., non si configura quale questione di legittimità costituzionale autonoma, ma costituisce una mera specificazione delle questioni promosse in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost.

La denunciata illegittima disparità di trattamento – fra i dirigenti sanitari della Regione Liguria e i dirigenti sanitari delle altre regioni – che, in tesi, discenderebbe dalle disposizioni regionali impugnate, risulta, infatti, una mera conseguenza della pretesa violazione, da parte delle medesime disposizioni, dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di tutela della salute e/o delle norme statali in materia di ordinamento civile, che, nel disegno costituzionale, sono precisamente volte a garantire le esigenze di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale, e che, in questo caso, sarebbero sottese alla disciplina della libera professione intramuraria.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2023, n. 20, recante «Disposizioni collegate alla legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2024 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024-2026)»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, limitatamente alle parole «anche con le modalità di cui al comma 1»;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 3, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Ordinanza: 3 luglio 2024, n. 161 – Questioni pregiudiziali poste alla Corte di giustizia europea in merito all’applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, tutela della concorrenza

Parametri invocati: violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”. Violazione dell’art. 117, primo comma, Costituzione. Violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riferimento alla materia “tutela della concorrenza”.

Giudizio: sospensione del giudizio e rinvio, in via pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, alla Corte di giustizia dell’Unione europea per diverse questioni di pregiudiziali.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge regionale Emilia-Romagna n. 17 del 2023. Questioni pregiudiziali poste alla Corte di giustizia europea in merito all’applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno sul fatto che possa essere interpretato nel senso della sua applicabilità anche a impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali impianti di piccole derivazioni idroelettriche.

Esito:

La Corte dispone di sottoporre, in via pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, alla Corte di giustizia dell’Unione europea, le seguenti questioni pregiudiziali:

- a) se l’art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, debba essere interpretato nel senso della sua applicabilità anche a impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali gli impianti di piccole derivazioni idroelettriche;
- b) in caso di risposta affermativa al primo quesito, se l’art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che il riferimento al requisito della scarsità delle risorse osti a una disciplina di uno Stato membro che si avvalga, quale criterio generale e astratto per distinguere l’attitudine o meno degli impianti di derivazione a rendere scarsa la risorsa idroelettrica, della differenza fra grandi e piccoli impianti (che rispettivamente producono una forza motrice con potenza nominale media annua maggiore o, viceversa, pari o inferiore a 3000 kW);
- c) infine, in caso di risposta affermativa al primo e al secondo quesito, se l’art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che esso osti a una disciplina di uno Stato membro che preveda una proroga della durata della concessione, motivata dall’esigenza di consentire al concessionario l’utilizzo integrale degli incentivi ottenuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, fermo restando il rispetto della durata massima (trent’anni) che sin dall’inizio può essere assegnata a una concessione per piccola derivazione idroelettrica;

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso alcune questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge regionale Emilia-Romagna n. 17 del 2023, secondo cui, “qualora il concessionario di derivazioni ad uso idroelettrico fino a 3000 kilowatt abbia ottenuto incentivi per la produzione di energia elettrica connessi alla derivazione, la durata della concessione, previa istanza

presentata da parte del concessionario, è allineata al periodo incentivante di riconoscimento degli incentivi, ferma restando la durata massima trentennale prevista all'articolo 21 del Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775". In sintesi, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", recati dagli articoli 21, 28 e 30 del r.d. n. 1775 del 1933. Questi ultimi, a differenza di quanto previsto dalla norma impugnata, subordinerebbero la possibilità del rinnovo delle concessioni per piccole derivazioni idroelettriche alla verifica della persistenza di talune condizioni di pubblico interesse. Al contempo, il ricorrente ravvisa una lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 TFUE e all'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE, in quanto il legislatore regionale avrebbe accordato "al concessionario il beneficio della proroga automatica". L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, infatti, che siano autonomamente vincolanti e applicabili alle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche i principi concorrenziali di cui alle citate disposizioni, indipendentemente da quanto previsto in proposito dalla legislazione statale. Con un ulteriore motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la norma regionale impugnata avrebbe invaso la materia "tutela della concorrenza", di competenza legislativa esclusiva dello Stato, materia la cui accezione dovrebbe riflettere quella operante in ambito comunitario. La Corte, ritiene prioritario affrontare la questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente all'art. 49 TFUE e all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. La Corte illustra, nei suoi tratti essenziali, l'art. 3 della l.r. Emilia-Romagna 17/2023, nel quadro della disciplina statale prevista in materia di concessioni per piccole derivazioni idroelettriche che sono regolate, a livello statale, dal r.d. n. 1775 del 1933, che le identifica in quelle il cui impianto sia caratterizzato dalla produzione di forza motrice con potenza nominale media annua pari o inferiore a 3.000 kW (art. 6 del citato regio decreto). In particolare, l'assegnazione di nuove concessioni di piccole derivazioni avviene, ai sensi degli artt. 7, 8, 9 e 12-bis del r.d. 1775/1933, attraverso una procedura concorrenziale. Tutte le concessioni di piccole derivazioni a uso idroelettrico sono temporanee e la loro durata non può eccedere i trent'anni (art. 21 del r.d. 1775/1933). Scaduto il termine delle concessioni di piccole derivazioni d'acqua, esse, sempre in base alla disciplina statale (art. 30 del r.d. 1775/1933), possono essere rinnovate in conformità a quanto dispone l'art. 28, comma 1-bis, del medesimo regio decreto, che richiede di accertare "l'effettivo fabbisogno idrico", in relazione alla specifica attività svolta, nonché il rispetto delle condizioni indicate dall'art. 12-bis, comma 1, del r.d. 1775/1933. Nel quadro della richiamata disciplina statale si colloca la norma regionale oggetto del giudizio. L'art. 3 della l.r. Emilia-Romagna 17/2023 dispone una proroga legale della durata di concessioni di piccole derivazioni idroelettriche, alle seguenti condizioni: che vi sia l'istanza da parte del suo titolare; che la proroga serva a utilizzare integralmente l'incentivo ottenuto dal titolare della concessione per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili; che il periodo di proroga, sommato alla durata originariamente prevista per la concessione, non superi i trent'anni, vale a dire il termine massimo che, in base all'art. 21 del r.d. 1775/1933, può essere previsto "ab initio" per assegnare una concessione di piccola derivazione idroelettrica. Il ricorrente sostiene che tale disciplina contrasti con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. In particolare, il ricorrente assume violato l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE, in base al quale, nei casi di cui al paragrafo 1 – vale a dire ove sia limitato il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili – "l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami". Ebbene, proprio con riferimento alla possibilità che il perimetro della direttiva 2006/123/CE, con il relativo art. 12, ricomprenda le concessioni di piccole derivazioni idroelettriche e osti a una normativa qual è quella impugnata nell'odierno giudizio, la Corte ravvisa dubbi interpretativi. Pertanto, in uno spirito di leale collaborazione (ordinanze n. 29 del 2024, n. 217 e n. 216 del 2021, n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019), ritiene di dover promuovere un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea in merito ai profili di seguito illustrati. Anzitutto, è necessario che venga chiarito se l'attività di

produzione di energia, mediante impianti connessi a piccole derivazioni idroelettriche, sia qualificabile come prestazione di un servizio, come tale soggetta alla direttiva 2006/123/CE, ovvero come produzione di un bene. La direttiva 2006/123/CE riguarda, infatti, le prestazioni di servizi, che l'art. 4, paragrafo 1 – per il tramite di un rinvio all'art. 50 del Trattato della Comunità europea, attualmente art. 57 TFUE – identifica nelle “prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone. I servizi comprendono in particolare: a) attività di carattere industriale; b) attività di carattere commerciale; c) attività artigiane; d) attività delle libere professioni”. Senonché, gli impianti di derivazione idroelettrica servono a sfruttare l'energia cinetica dell'acqua per produrre energia elettrica, che il diritto dell'Unione europea sembra qualificare, non diversamente dai diritti nazionali, alla stregua di un bene (o merce o prodotto). In particolare, la Corte di giustizia, sin dalla sentenza 27 aprile 1994, in causa C-393/92, Comune di Almelo e altri, punto 28, ha dichiarato essere “pacifico in diritto comunitario, come d'altronde nei diritti nazionali, che l'energia elettrica costituisce una merce ai sensi dell'art. 30 del Trattato. Infatti, essa è considerata merce nell'ambito della nomenclatura doganale comunitaria (codice NC 27.16). Del resto, la Corte ha riconosciuto, nella sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, Costa/Enel (Racc. pag. 1127), che l'energia elettrica può rientrare nel campo di applicazione dell'art. 37 del Trattato”. Più di recente, la Corte di Giustizia, sentenza 28 maggio 2020, in causa C-727/17, Sydyk Masy, ha espressamente qualificato l'attività di produzione di energia come “produzione di un prodotto”, non assimilabile alla prestazione di un servizio. A ciò si aggiunga che il diritto dell'Unione europea ha previsto una disciplina ispirata all'esigenza di separare la produzione di energia da attività sicuramente riconducibili a prestazioni di servizi, quali: la trasmissione, lo stoccaggio, la distribuzione e gli altri servizi ausiliari. Alla filiera dell'energia il diritto dell'Unione europea ha dedicato articolati complessi normativi a partire dal 1996 fino alle recenti fonti emanate in attuazione del piano REPowerEU). In particolare. Fra gli obiettivi perseguiti si segnalano la liberalizzazione e la separazione delle attività di produzione, di importazione, di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica (cosiddetto unbundling; artt. 14 e 15 della direttiva 96/92/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; di seguito, art. 10 della direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE – Dichiarazioni riguardanti lo smantellamento di impianti e le attività di gestione dei rifiuti; poi gli artt. 9 e 14 della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE; infine, gli artt. 35 e 43 della direttiva 2019/944/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE). Il processo di separazione delle attività, affidato dall'Unione europea a un approccio graduale riferito dapprima al piano contabile, poi a quello giuridico, sino a giungere, in taluni casi, a una prospettiva imperniata sulla separazione proprietaria (full ownership unbundling), è stato attuato in Italia con la previsione, in capo all'impresa ex monopolista, degli obblighi: di separare la proprietà dell'attività produttiva da quella della trasmissione; di tenerla distinta, sul piano dell'organizzazione e del potere decisionale, dalla distribuzione dell'energia; di separare, sempre sul piano dell'organizzazione e del potere decisionale, l'attività di vendita, nel caso di imprese le cui reti alimentino almeno 100.000 clienti finali (art. 3 del d.lgs. 79/1999, recante “Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica”, e 1, comma 1, del d.l. 73/2007, recante “Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia”, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2007, n. 125, nonché artt. 36 e 38 del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, recante “Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE”). In tale quadro, non solo coerente con il diritto dell'UE, ma direttamente

attuativo dello stesso, i piccoli impianti di derivazione idroelettrica svolgono una funzione di mera produzione dell'energia elettrica, finalizzata talora alla sua cessione, attraverso l'immissione nella rete, talora alla sua destinazione, in via prevalente, se non esclusiva, all'autoconsumo. Risulta, allora, dirimente che sia sciolto il dubbio in merito alla qualificazione dell'attività di produzione dell'energia, in quanto tale, come produzione di un bene o prestazione di un servizio. Solo se la produzione di energia, benché separata dalle attività di trasmissione, di distribuzione e dagli altri servizi propri della fornitura di energia elettrica, venisse considerata quale prestazione di un servizio, dovrebbe, infatti, reputarsi soggetta alla disciplina dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Viceversa, dovrebbe ritenersi applicabile all'attività di produzione di energia esclusivamente la disciplina concernente il mercato interno dell'energia che, a tutela della libertà di stabilimento, prevede l'adozione di una procedura di autorizzazione informata a criteri di obiettività, trasparenza e non discriminazione per la costruzione di nuovi impianti di generazione, ma nulla dispone in merito a possibili proroghe o rinnovi (art. 8 della direttiva 2019/944/UE). Del resto, la stessa disciplina relativa alla libera prestazione di servizi, dettata dall'art. 16 della direttiva 2006/123/CE, non trova applicazione ai servizi di interesse economico generale previsti nel settore dell'energia "dalla direttiva 2003/54/CE" (come espressamente dispone l'art. 17, paragrafo 1, lettera b, della stessa direttiva servizi). Di seguito, qualora in risposta al primo quesito la Corte di giustizia ritenesse di qualificare l'attività di produzione dell'energia elettrica come prestazione di un servizio, la Corte ravvisa, in via subordinata, un ulteriore profilo che merita un chiarimento interpretativo. Esso concerne la riferibilità ai piccoli impianti di derivazione idroelettrica del presupposto della scarsità delle risorse, che, in base al paragrafo 1 dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, condiziona l'applicabilità del paragrafo 2 del medesimo articolo. Ebbene, il legislatore italiano è intervenuto in materia di grandi derivazioni idroelettriche con una disciplina ispirata ai principi di trasparenza, non discriminazione e competitività, applicabile non solo alla assegnazione di nuove concessioni, ma anche alla fase successiva alla loro scadenza (art. 12 del d.lgs. 79/1999, che è stato oggetto di ripetuti interventi modificativi, sino alla recente novella introdotta con l'art. 7 della legge 5 agosto 2022, n. 118, recante "Legge annuale per la concorrenza e il mercato 2021"). Le grandi derivazioni richiedono, infatti, infrastrutture, tramite la creazione di dighe e di bacini di raccolta, il cui impatto ambientale è tale da poter porre limiti alla installazione di nuovi impianti idroelettrici. Per converso, le piccole derivazioni idroelettriche si avvalgono normalmente di impianti con un limitato impatto ambientale e di strutture che hanno dimensioni relativamente ridotte. Occorre, pertanto, chiarire se rientri nel margine di discrezionalità degli Stati membri, compatibile con l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE, adottare, quale criterio generale e astratto per distinguere la sussistenza o insussistenza di una situazione di scarsità delle risorse idroelettriche, la differenza fra grandi e piccole derivazioni (nello specifico fra impianti caratterizzati dalla produzione di forza motrice con potenza nominale media annua maggiore o, viceversa, pari o inferiore a 3000 kW). Infine, e in via ulteriormente subordinata, ove la Corte di giustizia, in risposta al primo quesito, qualificasse l'attività di produzione dell'energia elettrica come prestazione di un servizio e, in risposta al secondo quesito, reputasse imprescindibile la previsione di un accertamento caso per caso del requisito della scarsità delle risorse, questa Corte ritiene di dover sottoporre un ulteriore quesito concernente l'interpretazione dell'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE. Quest'ultimo stabilisce che "nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami. A tal riguardo, la Corte di giustizia ha chiarito che simile disposizione osta a una disciplina "che prevede una proroga ex lege della data di scadenza delle autorizzazioni", in quanto essa "equivale a un loro rinnovo automatico, che è escluso dai termini stessi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123)" (sentenza *Promoimpresa*, punto 50). Inoltre, "la proroga automatica di autorizzazioni [...] non consente di organizzare una procedura di selezione come descritta al punto 49 della presente sentenza" (punto 51), vale a dire imparziale e trasparente. Pur a fronte di tale indicazione, la Corte ritiene, nondimeno, incerto se si possa ascrivere alla nozione di vantaggio al prestatore uscente, di cui all'art. 12, paragrafo 2, della direttiva

2006/123/CE, anche una proroga legale, come quella disposta dalla norma regionale oggetto dell'odierno giudizio. Essa, per un verso, serve ad allineare la durata della concessione a quella necessaria a fruire integralmente degli incentivi statali ottenuti dal concessionario per la produzione di energia da fonti rinnovabili, il che sembra differenziare la condizione del concessionario rispetto a quella del prestatore uscente che consegue un immotivato vantaggio. Per un altro verso, la medesima proroga incontra il limite di non poter superare, sommata alla durata originariamente fissata per la concessione, il termine massimo che sin dall'inizio poteva essere assegnato, in base alla legislazione statale, per una concessione di piccola derivazione idroelettrica. Si segnala, peraltro, che tale limite massimo indicato dalla normativa statale è fissato in trent'anni: vale a dire una durata che risulta relativamente contenuta rispetto al tipo di attività implicata. Al riguardo, il quadro che offre la comparazione fra gli Stati membri vede, infatti, variare tale durata dai trent'anni (previsti, oltre che in Italia e in Germania, rispettivamente, art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933 e art. 14, comma 2, del Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts – WHG), ai settantacinque anni (stabiliti in Francia, artt. L521-4 e L531-2 del Code de l'énergie, come modificato dalla legge n° 2023-175 del 10 marzo 2023, relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables; in Spagna, art. 59, comma 4, del Real Decreto Legislativo 1/2001, del 20 luglio 2001, Texto refundido de la Ley de Aguas – TRLA; in Portogallo, art. 68, comma 6, della legge 29 dicembre 2005, n. 58, Lei da Água), sino ai novant'anni (contemplati in Austria, paragrafo 21, comma 1, del Wasserrechtsgesetz 1959 - WRG 1959). Alla luce di quanto esposto, la Corte sospende il giudizio in corso e sottopone alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le questioni pregiudiziali identificate come lettere a), b) e c), come riportate nella parte iniziale della nota di sintesi esplicitate alla voce esito.

ORDINANZA N. 161
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Emilia-Romagna 28 dicembre 2023, n. 17 (Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2024), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 febbraio 2024, depositato in cancelleria il 27 febbraio 2024, iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;
udita nell'udienza pubblica del 3 luglio 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
uditi l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna;
deliberato nella camera di consiglio del 3 luglio 2024.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 5 del 2024), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Emilia-Romagna n. 17 del 2023, secondo cui, «[q]ualora il concessionario di derivazioni ad uso idroelettrico fino a 3000 kilowatt abbia ottenuto incentivi per la produzione di energia elettrica connessi alla derivazione, la durata della concessione, previa istanza presentata da parte del concessionario, è allineata al periodo incentivante di riconoscimento degli incentivi, ferma restando la durata massima trentennale prevista all'articolo 21 del Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775».

Con un primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», recati dagli artt. 21, 28 e 30 del r.d. n. 1775 del 1933. Questi ultimi, a differenza di quanto previsto dalla norma impugnata, subordinerebbero la possibilità del rinnovo delle concessioni per piccole derivazioni idroelettriche alla verifica della persistenza di talune condizioni di pubblico interesse.

Al contempo, il ricorrente ravvisa una lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 TFUE e all'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE, in quanto il legislatore regionale avrebbe accordato «al concessionario il beneficio della proroga automatica». L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, infatti, che siano autonomamente vincolanti e applicabili alle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche i principi concorrenziali di cui alle citate disposizioni, indipendentemente da quanto previsto in proposito dalla legislazione statale.

Infine, con un ulteriore motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia un *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la norma regionale impugnata avrebbe invaso la materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato, materia la cui accezione dovrebbe «riflettere quella operante in ambito comunitario».

2.– Con atto depositato il 2 aprile 2024, si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, sostenendo l'inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni promosse.

3.– Questa Corte, riservata alla pronuncia definitiva la decisione concernente le eccezioni di rito sollevate dalla difesa regionale, nonché l'esame nel merito delle censure relative all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e all'art. 117, terzo comma, Cost., ritiene prioritario affrontare la questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente all'art. 49 TFUE e all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

4.– In via preliminare, occorre illustrare, nei suoi tratti essenziali, l'impugnato art. 3 della legge reg. Emilia-Romagna n. 17 del 2023, nel quadro della disciplina statale prevista in materia di concessioni per piccole derivazioni idroelettriche.

4.1.– Le concessioni di piccole derivazioni idroelettriche sono regolate, a livello statale, dal r.d. n. 1775 del 1933, che le identifica in quelle il cui impianto sia caratterizzato dalla produzione di forza motrice con potenza nominale media annua pari o inferiore a 3000 kW (art. 6 del citato regio decreto).

In particolare, l'assegnazione di nuove concessioni di piccole derivazioni avviene, ai sensi degli artt. 7, 8, 9 e 12-*bis* del r.d. n. 1775 del 1933, attraverso una procedura concorrenziale.

Tutte le concessioni di piccole derivazioni a uso idroelettrico sono temporanee e la loro durata non può eccedere i trent'anni (art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933).

Scaduto il termine delle concessioni di piccole derivazioni d'acqua, esse, sempre in base alla disciplina statale (art. 30 del r.d. n. 1775 del 1933), possono essere rinnovate in conformità a quanto dispone l'art. 28, comma 1-*bis*, del medesimo regio decreto, che richiede di accertare «l'effettivo fabbisogno idrico», in relazione alla specifica attività svolta, nonché il rispetto delle condizioni indicate dall'art. 12-*bis*, comma 1, del r.d. n. 1775 del 1933.

4.2.– Nel quadro della richiamata disciplina statale si colloca la norma regionale oggetto dell'odierno giudizio.

L'art. 3 della legge reg. Emilia-Romagna n. 17 del 2023 dispone una proroga legale della durata di concessioni di piccole derivazioni idroelettriche, alle seguenti condizioni: che vi sia l'istanza da parte del suo titolare; che la proroga serva a utilizzare integralmente l'incentivo ottenuto dal titolare della concessione per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili; che il periodo di proroga, sommato alla durata originariamente prevista per la concessione, non superi i trent'anni, vale a dire il termine massimo che, in base all'art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933, può essere previsto *ab initio* per assegnare una concessione di piccola derivazione idroelettrica.

5.– Il ricorrente sostiene che tale disciplina contrasti con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

Quanto alla prima disposizione, per «giurisprudenza costante» – secondo quanto rileva la Corte di giustizia (sentenza 20 aprile 2023, in causa C-348/22, Autorità garante della concorrenza e del mercato, punto 36) – «qualsiasi misura nazionale adottata in un settore che è stato oggetto di un'armonizzazione esaustiva o completa a livello dell'Unione deve essere valutata in rapporto non alle disposizioni del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione» (sono citate, tra le altre, sentenze 12 ottobre 1993, in causa C37/92, Vanacker e Lesage, punto 9; 11 dicembre 2003, in causa C322/01, Deutscher Apothekerverband, punto 64; 14 luglio 2016, in cause riunite C458/14 e C67/15, Promoimpresa e altri, punto 59). Viene, inoltre, precisato – tramite un richiamo al punto 61 della sentenza Promoimpresa – che «gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123 provvedono a un'armonizzazione esaustiva concernente i servizi che rientrano nel loro campo di applicazione» (punto 37 della citata sentenza AGCM).

Per tali ragioni, l'asserita lesione della libertà di stabilimento, di cui all'art. 49 TFUE, deve essere valutata attraverso le coordinate normative delineate dalla disciplina secondaria.

In particolare, il ricorrente assume violato l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE, in base al quale, nei casi di cui al paragrafo 1 – vale a dire ove sia limitato il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili – «l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può

prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

6.– Ebbene, proprio con riferimento alla possibilità che il perimetro della direttiva 2006/123/CE, con il relativo art. 12, ricomprenda le concessioni di piccole derivazioni idroelettriche e osti a una normativa qual è quella impugnata nell'odierno giudizio, questa Corte ravvisa dubbi interpretativi.

Pertanto, in uno spirito di leale collaborazione (ordinanze n. 29 del 2024, n. 217 e n. 216 del 2021, n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019), ritiene di dover promuovere un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea in merito ai profili di seguito illustrati.

7.– Anzitutto, è necessario che venga chiarito se l'attività di produzione di energia, mediante impianti connessi a piccole derivazioni idroelettriche, sia qualificabile come prestazione di un servizio – come tale soggetta alla direttiva 2006/123/CE – ovvero come produzione di un bene.

La direttiva 2006/123/CE riguarda, infatti, le prestazioni di servizi, che l'art. 4, paragrafo 1 – per il tramite di un rinvio all'art. 50 del Trattato della Comunità europea, attualmente art. 57 TFUE – identifica nelle «prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone. I servizi comprendono in particolare: *a*) attività di carattere industriale; *b*) attività di carattere commerciale; *c*) attività artigiane; *d*) attività delle libere professioni».

Senonché, gli impianti di derivazione idroelettrica servono a sfruttare l'energia cinetica dell'acqua per produrre energia elettrica, che il diritto dell'Unione europea sembra qualificare, non diversamente dai diritti nazionali, alla stregua di un bene (o merce o prodotto).

7.1.– In particolare, la Corte di giustizia, sin dalla sentenza 27 aprile 1994, in causa C-393/92, Comune di Almelo e altri, punto 28, ha dichiarato essere «pacifico in diritto comunitario, come d'altronde nei diritti nazionali, che l'energia elettrica costituisce una merce ai sensi dell'art. 30 del Trattato. Infatti, essa è considerata merce nell'ambito della nomenclatura doganale comunitaria (codice NC 27.16). Del resto, la Corte ha riconosciuto, nella sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, Costa/Enel (Racc. pag. 1127), che l'energia elettrica può rientrare nel campo di applicazione dell'art. 37 del Trattato».

Più di recente, la Corte di Giustizia, sentenza 28 maggio 2020, in causa C-727/17, Syndyk Masy, ha espressamente qualificato l'attività di produzione di energia come «produzione di un prodotto», non assimilabile alla prestazione di un servizio. La citata sentenza (punti da 53 a 57) ha, in particolare, stabilito che «la direttiva 2006/123, conformemente al suo articolo 2, paragrafo 1, si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro, salvo le attività e i settori di cui all'articolo 2, paragrafi 2 e 3. Conformemente all'articolo 4, punto 1, di tale direttiva, poi, ai fini di quest'ultima, il “servizio” è inteso come qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 57 TFUE, fornita normalmente dietro retribuzione. Infine, il considerando 76 di detta direttiva precisa che le restrizioni vietate in forza di tale disposizione del trattato FUE riguardano i requisiti applicabili all'accesso alle attività di servizi o al loro esercizio e non quelli applicabili alle merci in quanto tali. Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che, sebbene [la disposizione oggetto del rinvio] stabilisca una restrizione territoriale quanto all'installazione delle centrali eoliche, tale disposizione riguarda l'attività di produzione di un prodotto, ossia l'elettricità. Orbene, da una giurisprudenza consolidata risulta che l'attività di produzione di un prodotto non può essere considerata, in quanto tale, come un servizio (v., in tal senso, sentenze del 7 maggio 1985, Commissione/Francia 18/84, [...] punto 12, nonché dell'11 luglio 1985, Cinéthèque e a., 60/84 e 61/84, [...] punto 10)».

Né conta – prosegue la Corte di giustizia – che «l'attività di produzione di elettricità [sia] svolta unitamente alla prestazione di servizi di regolazione di rete e di servizi di tutela dei prezzi dell'energia[, posto che] detti servizi sono accessori all'attività principale di produzione di elettricità» (punto 59).

7.2.– Se questi sono gli indici interpretativi che si desumono dai precedenti della Corte di giustizia, ulteriori elementi nel senso della qualificazione dell'elettricità quale bene (o prodotto) sembrano trarsi da alcune fonti del diritto dell'Unione europea.

Tra queste si può annoverare, in primo luogo, l'art. 2 della direttiva 85/374/CEE del Consiglio del 25 luglio 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, che considera espressamente l'elettricità quale prodotto (qualificazione che continua a rinvenirsi nell'art. 4 della proposta di direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, che abroga la direttiva 85/374/CEE, nel testo attualmente approvato dal Parlamento europeo e dalla Commissione).

In secondo luogo, si deve richiamare l'art. 15 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, che assimila l'energia elettrica ai beni materiali.

Infine, occorre rilevare che anche l'Allegato I al regolamento (CE) n. 213/2008 della Commissione, del 28 novembre 2007 – recante modifica del regolamento (CE) n. 2195/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV) e delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relative alle procedure per gli appalti pubblici, per quanto riguarda la revisione del CPV (Testo rilevante ai fini del SEE) – classifica l'energia fra i beni (con il codice 09310000-5).

7.3.– A ciò si aggiunga che il diritto dell'Unione europea ha previsto una disciplina ispirata all'esigenza di separare la produzione di energia da attività sicuramente riconducibili a prestazioni di servizi, quali: la trasmissione, lo stoccaggio, la distribuzione e gli altri servizi ausiliari.

Alla filiera dell'energia il diritto dell'Unione europea ha dedicato articolati complessi normativi (tra il 1996 e il 1998 il *First Energy Package*; nel 2003 il *Second Energy Package*; nel 2009 il *Third Energy Package*; nel 2019 il *Clean Energy for all Europeans Package* e, infine, a partire dal 2022, le fonti emanate in attuazione del piano *REPowerEU*).

In particolare, fra gli obiettivi perseguiti si segnalano la liberalizzazione e la separazione delle attività di produzione, di importazione, di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica (cosiddetto *unbundling*; artt. 14 e 15 della direttiva 96/92/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; di seguito, art. 10 della direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE – Dichiarazioni riguardanti lo smantellamento di impianti e le attività di gestione dei rifiuti; poi gli artt. 9 e 14 della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE; infine, gli artt. 35 e 43 della direttiva 2019/944/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE).

Il processo di separazione delle attività – affidato dall'Unione europea a un approccio graduale riferito dapprima al piano contabile, poi a quello giuridico, sino a giungere, in taluni casi, a una prospettiva imperniata sulla separazione proprietaria (*full ownership unbundling*) – è stato attuato in Italia con la previsione, in capo all'impresa ex monopolista, degli obblighi: di separare la proprietà dell'attività produttiva da quella della trasmissione; di tenerla distinta, sul piano dell'organizzazione e del potere decisionale, dalla distribuzione dell'energia; di separare, sempre sul piano dell'organizzazione e del potere decisionale, l'attività di vendita, nel caso di imprese le cui reti alimentino almeno 100.000 clienti finali (artt. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, recante «Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica», e 1, comma 1, del decreto-legge 18 giugno 2007, n. 73, recante «Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia», convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2007, n. 125, nonché artt. 36 e 38 del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, recante «Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE»).

In tale quadro, non solo coerente con il diritto dell'UE, ma direttamente attuativo dello stesso, i piccoli impianti di derivazione idroelettrica svolgono una funzione di mera produzione dell'energia elettrica, finalizzata talora alla sua cessione, attraverso l'immissione nella rete, talora alla sua destinazione, in via prevalente, se non esclusiva, all'autoconsumo.

Al riguardo, occorre altresì evidenziare che la mera cessione di beni o il prelievo di beni destinati all'uso proprio non sembrano rientrare fra le "prestazioni di servizi" (artt. 14 e 24 della direttiva 2006/112/CE).

7.4.– A fronte dei richiamati indici che sembrerebbero deporre nel senso dell'inquadramento della produzione di energia fra le attività produttive di un bene (*supra*, punti 7.1., 7.2. e 7.3.), si deve, nondimeno, segnalare che l'Allegato I al già citato regolamento (CE) n. 213/2008, relativo alle procedure per gli appalti pubblici, per quanto riguarda la revisione del CPV (Testo rilevante ai fini del SEE), considera, per converso, la gestione di una centrale elettrica quale servizio (con il codice 65410000-0).

7.5.– Risulta, allora, dirimente che sia sciolto il dubbio in merito alla qualificazione dell'attività di produzione dell'energia, in quanto tale, come produzione di un bene o prestazione di un servizio.

Solo se la produzione di energia, benché separata dalle attività di trasmissione, di distribuzione e dagli altri servizi propri della fornitura di energia elettrica, venisse considerata quale prestazione di un servizio, dovrebbe, infatti, reputarsi soggetta alla disciplina dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

Viceversa, dovrebbe ritenersi applicabile all'attività di produzione di energia esclusivamente la disciplina concernente il mercato interno dell'energia che, a tutela della libertà di stabilimento, prevede l'adozione di una procedura di autorizzazione informata a criteri di obiettività, trasparenza e non discriminazione per la costruzione di nuovi impianti di generazione, ma nulla dispone in merito a possibili proroghe o rinnovi (art. 8 della direttiva 2019/944/UE).

Del resto, la stessa disciplina relativa alla libera prestazione di servizi, dettata dall'art. 16 della direttiva 2006/123/CE, non trova applicazione ai servizi di interesse economico generale previsti nel settore dell'energia «dalla direttiva 2003/54/CE» (come espressamente dispone l'art. 17, paragrafo 1, lettera *b*, della stessa direttiva servizi).

8.– Di seguito, qualora in risposta al primo quesito la Corte di giustizia ritenesse di qualificare l'attività di produzione dell'energia elettrica come prestazione di un servizio, questa Corte ravvisa, in via subordinata, un ulteriore profilo che merita un chiarimento interpretativo.

Esso concerne la riferibilità ai piccoli impianti di derivazione idroelettrica del presupposto della scarsità delle risorse, che – in base al paragrafo 1 dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE – condiziona l'applicabilità del paragrafo 2 del medesimo articolo.

8.1.– La Corte di giustizia, intervenendo in materia di concessioni balneari, con la già citata sentenza AGCM, ha precisato che «la combinazione di un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e di un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione, risulta equilibrata e, pertanto, idonea a garantire il rispetto di obiettivi di sfruttamento economico delle coste che possono essere definiti a livello nazionale, assicurando al contempo l'appropriatezza dell'attuazione concreta di tali obiettivi nel territorio costiero di un comune» (punto 47).

D'altro canto, nella medesima sentenza la Corte di giustizia non ha escluso che sussista per gli Stati membri «un certo margine di discrezionalità nella scelta dei criteri applicabili alla valutazione della scarsità delle risorse naturali. Tale margine di discrezionalità può condurli a preferire una valutazione generale e astratta, valida per tutto il territorio nazionale, ma anche, al contrario, a privilegiare un approccio caso per caso» (punto 46).

8.2.– Ebbene, il legislatore italiano è intervenuto in materia di grandi derivazioni idroelettriche con una disciplina ispirata ai principi di trasparenza, non discriminazione e competitività, applicabile non solo alla assegnazione di nuove concessioni, ma anche alla fase successiva alla loro scadenza (art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, che è stato oggetto di ripetuti interventi modificativi, sino alla recente

novella introdotta con l'art. 7 della legge 5 agosto 2022, n. 118, recante «Legge annuale per la concorrenza e il mercato 2021»).

Le grandi derivazioni richiedono, infatti, infrastrutture – tramite la creazione di dighe e di bacini di raccolta – il cui impatto ambientale è tale da poter porre limiti alla installazione di nuovi impianti idroelettrici.

Per converso, le piccole derivazioni idroelettriche si avvalgono normalmente di impianti con un limitato impatto ambientale e di strutture che hanno dimensioni relativamente ridotte. Come si evince dalla guida della *European Small Hydropower Association* (ESHA), per poter alimentare una piccola derivazione si utilizzano prevalentemente turbine, che sfruttano non solo corsi d'acqua (impianti ad acqua fluente), ma anche serbatoi preesistenti (impianti con la centrale al piede diga) o canali irrigui (impianti inseriti in canali irrigui) o ancora sistemi di approvvigionamento potabile (impianti inseriti in sistemi di approvvigionamento potabile).

8.3.– Occorre, pertanto, chiarire se rientri nel margine di discrezionalità degli Stati membri – compatibile con l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE – adottare, quale criterio generale e astratto per distinguere la sussistenza o insussistenza di una situazione di scarsità delle risorse idroelettriche, la differenza fra grandi e piccole derivazioni (nello specifico fra impianti caratterizzati dalla produzione di forza motrice con potenza nominale media annua maggiore o, viceversa, pari o inferiore a 3000 kW).

9.– Infine, e in via ulteriormente subordinata, ove la Corte di giustizia, in risposta al primo quesito, qualificasse l'attività di produzione dell'energia elettrica come prestazione di un servizio e, in risposta al secondo quesito, reputasse imprescindibile la previsione di un accertamento caso per caso del requisito della scarsità delle risorse, questa Corte ritiene di dover sottoporre un ulteriore quesito concernente l'interpretazione dell'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE.

9.1.– Quest'ultimo stabilisce che «[n]ei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

A tal riguardo, la Corte di giustizia ha chiarito che simile disposizione osta a una disciplina «che prevede una proroga *ex lege* della data di scadenza delle autorizzazioni», in quanto essa «equivale a un loro rinnovo automatico, che è escluso dai termini stessi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE» (sentenza *Promoimpresa*, punto 50). Inoltre, «la proroga automatica di autorizzazioni [...] non consente di organizzare una procedura di selezione come descritta al punto 49 della presente sentenza» (punto 51), vale a dire imparziale e trasparente.

9.2.– Pur a fronte di tale indicazione, questa Corte ritiene, nondimeno, incerto se si possa ascrivere alla nozione di vantaggio al prestatore uscente, di cui all'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE, anche una proroga legale, come quella disposta dalla norma regionale oggetto dell'odierno giudizio.

Essa, per un verso, serve ad allineare la durata della concessione a quella necessaria a fruire integralmente degli incentivi statali ottenuti dal concessionario per la produzione di energia da fonti rinnovabili, il che sembra differenziare la condizione del concessionario rispetto a quella del prestatore uscente che consegue un immotivato vantaggio. Per un altro verso, la medesima proroga incontra il limite di non poter superare, sommata alla durata originariamente fissata per la concessione, il termine massimo che sin dall'inizio poteva essere assegnato, in base alla legislazione statale, per una concessione di piccola derivazione idroelettrica.

Si segnala, peraltro, che tale limite massimo indicato dalla normativa statale è fissato in trent'anni: vale a dire una durata che risulta relativamente contenuta rispetto al tipo di attività implicata.

Al riguardo, il quadro che offre la comparazione fra gli Stati membri vede, infatti, variare tale durata dai trent'anni (previsti, oltre che in Italia e in Germania, rispettivamente, art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933 e art. 14, comma 2, del *Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts – WHG*), ai settantacinque anni (stabiliti in Francia, artt. L521-4 e L531-2 del *Code de l'énergie*, come modificato dalla legge n° 2023-175 del 10 marzo 2023, *relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*;

in Spagna, art. 59, comma 4, del *Real Decreto Legislativo* 1/2001, del 20 luglio 2001, *Texto refundido de la Ley de Aguas* – TRLA; in Portogallo, art. 68, comma 6, della legge 29 dicembre 2005, n. 58, *Lei da Água*, sino ai novant'anni (contemplati in Austria, paragrafo 21, comma 1, del *Wasserrechtsgesetz* 1959 - WRG 1959).

10.– Tanto premesso, questa Corte sospende il giudizio in corso e sottopone alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le seguenti questioni pregiudiziali:

a) se l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso della sua applicabilità anche a impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali gli impianti di piccole derivazioni idroelettriche;

b) in caso di risposta affermativa al primo quesito, se l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che il riferimento al requisito della scarsità delle risorse osti a una disciplina di uno Stato membro che si avvalga, quale criterio generale e astratto per distinguere l'attitudine o meno degli impianti di derivazione a rendere scarsa la risorsa idroelettrica, della differenza fra grandi e piccoli impianti (che rispettivamente producono una forza motrice con potenza nominale media annua maggiore o, viceversa, pari o inferiore a 3000 kW);

c) infine, in caso di risposta affermativa al primo e al secondo quesito, se l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che esso osti a una disciplina di uno Stato membro che preveda una proroga della durata della concessione, motivata dall'esigenza di consentire al concessionario l'utilizzo integrale degli incentivi ottenuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, fermo restando il rispetto della durata massima (trent'anni) che sin dall'inizio può essere assegnata a una concessione per piccola derivazione idroelettrica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dispone* di sottoporre, in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alla Corte di giustizia dell'Unione europea, le seguenti questioni pregiudiziali:

a) se l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, debba essere interpretato nel senso della sua applicabilità anche a impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali gli impianti di piccole derivazioni idroelettriche;

b) in caso di risposta affermativa al primo quesito, se l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che il riferimento al requisito della scarsità delle risorse osti a una disciplina di uno Stato membro che si avvalga, quale criterio generale e astratto per distinguere l'attitudine o meno degli impianti di derivazione a rendere scarsa la risorsa idroelettrica, della differenza fra grandi e piccoli impianti (che rispettivamente producono una forza motrice con potenza nominale media annua maggiore o, viceversa, pari o inferiore a 3000 kW);

c) infine, in caso di risposta affermativa al primo e al secondo quesito, se l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che esso osti a una disciplina di uno Stato membro che preveda una proroga della durata della concessione, motivata dall'esigenza di consentire al concessionario l'utilizzo integrale degli incentivi ottenuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, fermo restando il rispetto della durata massima (trent'anni) che sin dall'inizio può essere assegnata a una concessione per piccola derivazione idroelettrica;

2) *sospende* il presente giudizio sino alla definizione delle suddette questioni pregiudiziali;

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

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 ottobre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 24 Settembre 2024, n. 165

Materia: energia - impianti infrastrutture gas - misure di compensazione territoriale

Parametri invocati: 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Rimettente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 10 novembre 2023, n. 27, recante "Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)"

Esito: illegittimità costituzionale in parte qua

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri sottopone al vaglio della Corte costituzionale la norma in epigrafe indicata, assumendone l'illegittimità sotto molteplici profili.

La Corte, respinte le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione Puglia, procede preliminarmente alla delimitazione del thema decidendum e individua l'oggetto delle censure nel primo alinea dell'art. 2 comma 4 della l.r. Puglia 28/2022 come risultante a seguito della modifica introdotta dalla norma oggetto di impugnazione.

Detto primo alinea prevede che agli impianti e alle infrastrutture del gas che "abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative" si aggiungono le misure di compensazione territoriale specificamente previste nel settore del gas dall'art. 2, comma 1, della l.r. Puglia n. 28/2022, ai sensi del quale, «al fine di contenere il costo del gas sostenuto dalle famiglie pugliesi è disposta per ogni nuovo impianto e infrastruttura energetica oppure per il potenziamento o trasformazione di impianti e infrastrutture energetiche esistenti, nella misura fino al 3 per cento del valore commerciale del volume del gas prodotto, trasportato o importato in Italia, la misura di compensazione e riequilibrio territoriale a carico dei proponenti, dei produttori, dei vettori e dei gestori di impianti e infrastrutture di gas sul territorio pugliese».

Così come riformulata, la norma regionale oggetto di giudizio risulta in contrasto con il principio fondamentale stabilito dall'art. 1 comma 5 della legge n. 239/2004 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), costituente parametro interposto di legittimità.

In base a tale articolo infatti "[l]e regioni, gli enti pubblici territoriali e gli enti locali territorialmente interessati dalla localizzazione di nuove infrastrutture energetiche ovvero dal potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti hanno diritto di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale."

L'imposizione delle misure di compensazione risulta quindi consentita solo in caso di nuove infrastrutture o di potenziamento o trasformazione di quelle esistenti, cioè in ipotesi in cui è sempre necessaria l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività (nuova, potenziata o trasformata).

Al riguardo assume rilievo la stessa formulazione dell'articolo che, con il riferimento ai "soggetti proponenti", manifesta la volontà del legislatore di prevedere l'individuazione di misure di compensazione solo nell'ambito della procedura di autorizzazione, allo scopo di consentire all'imprenditore di vagliare la convenienza della sua iniziativa economica.

La modifica introdotta dalla disposizione regionale, invece, consente l'applicazione delle misure di compensazione, nel settore del gas, anche in relazione agli impianti e alle infrastrutture che abbiano già ottenuto l'autorizzazione ("«che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni») ponendosi perciò in contrasto con il parametro interposto.

La necessaria contestualizzazione tra procedura autorizzatoria e applicazione delle misure di compensazione è de resto, secondo la Corte, espressamente imposta dal decreto del Ministero sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati dai fonti rinnovabili), sia pure in relazione allo specifico e diverso ambito degli impianti e delle infrastrutture energetiche alimentati da fonti rinnovabili, oltre che dallo stesso legislatore regionale pugliese in relazione a tutti gli impianti e le infrastrutture energetiche diversi da quelli del gas (art. 1, comma 2 bis, della stessa l. r. Puglia n. 28 del 2022).

Da qui, in accoglimento delle censure governative, la dichiarazione di illegittimità per violazione dell'art. 117 comma 3 Cost. in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 1 comma 5 della legge 239/2004.

Restano assorbite le restanti questioni proposte.

SENTENZA N. 165
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 10 novembre 2023, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11 gennaio 2024, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2024, iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;
udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;
udite l'avvocata dello Stato Maria Luisa Spina per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Tiziana Teresa Colelli per la Regione Puglia;
deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2023, in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004.

2.– La disposizione impugnata sostituisce il comma 4 dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 28 del 2022, secondo cui, nella formulazione antecedente all'intervento del legislatore regionale contestato con l'odierno ricorso, «[a]lle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas, anche in esercizio, si aggiungono le misure di compensazione e riequilibrio ambientale con il procedimento di cui all'articolo 1».

Nell'attuale formulazione, il citato art. 2, comma 4, della legge reg. Puglia n. 28 del 2022 prevede, invece, che «[a]lle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'articolo 1 e con il procedimento di cui all'articolo 1. Con il medesimo procedimento le misure previste dall'articolo 1 si applicano anche agli impianti e infrastrutture di cui al comma 1 del presente articolo».

Le «misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo» sono quelle specificamente previste nel settore del gas dall'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 28 del 2022, ai sensi del quale, «al fine di contenere il costo del gas sostenuto dalle famiglie pugliesi» (e al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 1, comma 4, lettera f, della legge n. 239 del 2004), «è disposta per ogni nuovo impianto e infrastruttura energetica oppure per il potenziamento o trasformazione di impianti e infrastrutture energetiche esistenti, nella misura fino al 3 per cento del valore commerciale del

volume del gas prodotto, trasportato o importato in Italia, la misura di compensazione e riequilibrio territoriale a carico dei proponenti, dei produttori, dei vettori e dei gestori di impianti e infrastrutture di gas sul territorio pugliese».

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 28 del 2022, anch'esso richiamato dalla disposizione impugnata, a sua volta, prevede che «[l]a Regione, in armonia con la legislazione europea, statale e regionale in materia di tutela dell'ambiente, della salute e della qualità della vita della popolazione, in applicazione dei principi di efficientamento e di riduzione delle emissioni climalteranti e al fine di attenuare gli effetti negativi della crisi energetica, nel rispetto del principio di non aggravamento del procedimento, disciplina misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale fra livelli e costi di prestazione e impatto degli impianti energetici».

Tali ultime misure possono essere previste «a carico dei proponenti di nuovi impianti e infrastrutture energetiche oppure del potenziamento o della trasformazione di impianti e infrastrutture esistenti sul territorio pugliese» (art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2022).

3.– Secondo il ricorrente, l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2023, nel consentire l'imposizione delle misure di compensazione in relazione agli «impianti a gas di fatto "esistenti" alla data di entrata in vigore della legge regionale, in quanto autorizzati (ed anche se non ancora costruiti)», violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004.

Quest'ultimo, recante un principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, attribuirebbe, infatti, alle regioni e agli enti territorialmente interessati il diritto di stipulare accordi che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale esclusivamente con i soggetti proponenti nuove infrastrutture, ovvero il potenziamento o la trasformazione di quelle esistenti.

4.– L'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2023, in secondo luogo, nell'introdurre un «onere aggiuntivo a carico di soggetti che hanno già conseguito un titolo autorizzatorio alla data di entrata in vigore delle norme» lederebbe, in violazione degli artt. 3, 41, 42 e 97 Cost., il loro affidamento e la loro libertà di iniziativa economica, «intesa come capacità dell'imprenditore di organizzare i fattori della produzione e di determinarsi autonomamente nell'ambito di un quadro giuridico stabile e certo con la pubblica amministrazione, senza il condizionamento di normative sopravvenute che alterino i programmi originari introducendo oneri non previsti».

5.– In via preliminare, deve essere delimitato il *thema decidendum*.

L'art. 2, comma 4, della legge reg. Puglia n. 28 del 2022, per come sostituito ad opera dell'impugnato art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2023, si compone di due alinea.

Il primo disciplina le misure di compensazione per gli «impianti» e «le infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative». Il secondo, invece – per mezzo del rinvio all'art. 2, comma 1, della stessa legge reg. Puglia n. 28 del 2022 – riguarda le misure di compensazione applicabili (sempre nel settore del gas) a «ogni nuovo impianto e infrastruttura energetica» o a quelli già esistenti e interessati da potenziamento o trasformazione.

Nonostante il Presidente del Consiglio dei ministri abbia impugnato la menzionata disposizione regionale senza alcuna specificazione, è chiaro, alla luce del complessivo tenore del ricorso, che esso si appunta esclusivamente sul primo alinea, che dunque costituisce l'unico oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale.

6.– Sempre in via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni sollevate dalla Regione Puglia, secondo cui entrambe le questioni sarebbero inammissibili per genericità della motivazione e per assenza del contrasto tra la disposizione impugnata e la legislazione statale di riferimento.

Le eccezioni non sono fondate.

Il senso della prima questione è sufficientemente chiaro: secondo il ricorrente, la previsione che le misure di compensazione si applicano «agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano

acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni» si pone in contrasto con il parametro interposto, il quale contempla quelle misure solo per «ogni nuovo impianto e infrastruttura energetica oppure per il potenziamento o trasformazione di impianti e infrastrutture energetiche esistenti».

Parimenti chiaro è il senso della seconda questione: la disposizione regionale – nel prevedere le misure in esame non solo per i nuovi impianti o per il potenziamento o la trasformazione di quelli esistenti, ma anche per quelli già aventi un titolo per la costruzione prima dell'entrata in vigore della legge regionale – lederebbe l'affidamento degli operatori economici, sui quali, al momento del rilascio del titolo, quelle misure non erano state fatte gravare.

La sussistenza o meno del contrasto con il parametro interposto e delle violazioni dedotte, poi, attiene non al rito ma al merito delle questioni.

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2023, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004, è fondata.

La disposizione statale da ultimo menzionata reca un principio fondamentale della materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (sentenze n. 124 e n. 119 del 2010, n. 248 del 2006).

In forza di essa, «[l]e regioni, gli enti pubblici territoriali e gli enti locali territorialmente interessati dalla localizzazione di nuove infrastrutture energetiche ovvero dal potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti hanno diritto di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale».

Il parametro interposto consente, dunque, l'imposizione delle misure di compensazione solo in caso di nuove infrastrutture o di potenziamento o trasformazione di quelle esistenti, ossia in ipotesi in cui è sempre necessaria l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività (nuova, potenziata o trasformata).

Lo stesso riferimento ai «soggetti proponenti» rende evidente la volontà del legislatore statale di prevedere la stipulazione di accordi aventi ad oggetto le misure di compensazione esclusivamente nel contesto della procedura di autorizzazione, evidentemente al fine di consentire all'imprenditore di vagliare la convenienza della sua iniziativa economica.

Tale necessaria contestualizzazione, del resto, è espressamente imposta dalle citate Linee guida del 2010, sia pure in relazione allo specifico e diverso ambito degli impianti e delle infrastrutture energetiche alimentati da fonti rinnovabili, oltre che dallo stesso legislatore regionale pugliese in relazione a tutti gli impianti e le infrastrutture energetiche diversi da quelli del gas (art. 1, comma 2-bis, della medesima legge reg. Puglia n. 28 del 2022).

La disposizione impugnata, per contro, consentendo l'applicazione delle misure di compensazione, nel settore del gas, anche in relazione agli impianti e alle infrastrutture che abbiano già ottenuto l'autorizzazione («che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni»), senza la contestuale previsione di quelle misure («per i quali non siano state applicate misure compensative»), si pone in contrasto con il parametro interposto.

8.– Va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2023, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui – nel sostituire l'art. 2, comma 4, della legge reg. Puglia n. 28 del 2022 – prevede che «[a]lle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'articolo 1 e con il procedimento di cui all'articolo 1».

9.– Resta assorbita la restante questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2023 promossa in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 10 novembre 2023, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)», nella parte in cui – nel sostituire l'art. 2, comma 4, della legge reg. Puglia n. 28 del 2022 – prevede che «[a]lle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'articolo 1 e con il procedimento di cui all'articolo 1».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 18 ottobre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 25 settembre 2024, n. 168

Materie: ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, norme generali sull'istruzione.

Parametri invocati: artt. 3, 5 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e artt. 3, 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere g) ed n), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Sardegna 5 febbraio 2024, n. 2 (Disposizioni in materia di istruzione)

Esito:

illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 5 febbraio 2024, n. 2 (Disposizioni in materia di istruzione)

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Sardegna 5 febbraio 2024, n. 2 (Disposizioni in materia di istruzione). Le questioni sono promosse in riferimento agli artt. 3, 5 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e agli artt. 3, 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere g) ed n), della Costituzione, in relazione all'art. 1, commi 557 e 558, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), e all'art. 5, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18.

Preliminarmente la Corte analizza, in sintesi, le norme evocate quali parametri interposti nel ricorso e, in particolare, l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, e l'art. 5, comma 3, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

L'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 inserisce, all'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, i commi 5-quater, 5 quinquies e 5-sexies. I primi due commi stabiliscono che le regioni provvedano al dimensionamento scolastico sulla base dei parametri individuati da un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e nei limiti del contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) individuato dal medesimo decreto. Tale decreto è adottato a seguito di un accordo in sede di Conferenza unificata; se in tale sede l'accordo non viene raggiunto, all'adozione del decreto provvedono unilateralmente i suddetti Ministri.

L'art. 5, comma 3, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, anch'esso evocato quale parametro

interposto nel ricorso, ha consentito alle regioni di attivare, per il solo anno scolastico 2024-2025, «un ulteriore numero di autonomie scolastiche in misura non superiore al 2,5 per cento del contingente dei corrispondenti posti di dirigente scolastico e di direttore dei servizi generali e amministrativi» definito con apposito decreto ministeriale. A tali autonomie scolastiche aggiuntive

possono essere attribuite «solo reggenze e senza un corrispondente incremento delle facoltà assunzionali».

La Corte, già con la sentenza n. 223 del 2023, ha osservato che le disposizioni introdotte dalla legge n. 197 del 2022 «modificano la disciplina per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) e la sua distribuzione tra le regioni». Tali disposizioni «senza in alcun modo incidere sulla concreta possibilità per le regioni di localizzare gli edifici scolastici ove collocare le istituzioni autonome o i relativi plessi [...] ridefiniscono la consistenza del contingente organico dei DS e dei DSGA, al quale è correlata la individuazione quantitativa delle istituzioni scolastiche autonome in base al nuovo criterio che stabilisce una relazione biunivoca tra ognuna di queste e un dirigente». La pronuncia aggiunge che la disciplina statale, nello stabilire che il numero delle autonomie scolastiche debba corrispondere a quello dei DS e dei DSGA, «mira [...] a superare l'istituto della reggenza».

Nella medesima sentenza, la Corte ha rilevato che la disciplina dettata dal legislatore statale si fonda, in via prevalente, su due diversi titoli della sua competenza esclusiva. In primo luogo, viene in rilievo la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», di cui alla lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost., in quanto la determinazione del contingente scolastico e la contestuale scelta del superamento dell'istituto giuridico della reggenza sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale. In secondo luogo, va considerata la materia «norme generali sull'istruzione», rientrante nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., perché la revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici riguarda tale materia (così la sentenza n. 200 del 2009) e perché le disposizioni statali mirano «a ridefinire un aspetto di fondo dell'autonomia funzionale [...] che caratterizza le istituzioni scolastiche, essendo rivolte a istituire un necessario binomio tra l'autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente, sicché non si dà più la prima in assenza di tale figura» (ancora sentenza n. 223 del 2023). A giudizio della Corte, resta ferma la competenza delle regioni quanto allo svolgimento della funzione di dimensionamento scolastico: esse possono autonomamente definire il tipo e l'ubicazione delle istituzioni scolastiche, nonché decidere di istituire nuovi plessi ovvero di aggregare quelli esistenti, tenendo anche conto delle peculiari esigenze di ciascun territorio. Tuttavia, la riforma statale impone loro di rispettare, nello svolgimento di tale funzione, il contingente organico determinato dal decreto ministeriale e di superare, a regime, l'istituto della reggenza, fatta salva, per il solo anno scolastico 2024-2025, la puntuale deroga percentuale prevista al citato art. 5, comma 3, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

Ciò premesso, secondo la Corte risulta evidente come l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024, nel porsi l'obiettivo di mantenere tutte le autonomie scolastiche esistenti, e dunque a prescindere dal contingente dirigenziale definito dallo Stato, sia in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa statale esclusiva la materia «norme generali sull'istruzione», poiché viola il principio della corrispondenza tra dirigenti assegnati alle regioni e alle istituzioni scolastiche presenti sul territorio. La disposizione impugnata è parimenti in contrasto con la lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost., in quanto, come esplicitato dalla sentenza n. 223 del 2023, la «determinazione del contingente [scolastico]» e la contestuale «scelta del superamento [...] dell'istituto giuridico della reggenza, sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale».

Anche gli artt. 2 e 3 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024, a giudizio della Corte, sconfinano in ambiti riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Le due disposizioni, infatti, lette congiuntamente, hanno il dichiarato obiettivo di istituire presso le autonomie scolastiche oggetto di soppressione (e, dunque, in quelle che non sarà possibile mantenere a causa del mancato accordo con lo Stato di cui all'art. 1) un «presidio con funzioni organizzative e gestorie». I maggiori oneri per la costituzione del presidio, composto «da un docente, che svolge le mansioni di collaboratore del dirigente scolastico, un assistente amministrativo e fino a tre collaboratori scolastici», sono posti a carico della Regione autonoma, nella misura quantificata nel successivo art. 4. Gli artt. 2, 3 e 4 violano, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., in quanto incidono sull'autonomia

scolastica e sulla determinazione degli organici, sottraendo parte del personale docente all'espletamento delle funzioni didattiche. Inoltre, si pongono in contrasto anche con la lettera g) del medesimo secondo comma, riguardando l'ambito mansionistico del personale inserito nel pubblico impiego statale, senza peraltro chiarire in quale modo dovrebbe essere scelto il personale da assegnare ai suddetti presidi.

In conclusione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024, per violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., lettere g) ed n), con assorbimento delle questioni promosse in riferimento agli ulteriori parametri evocati. E dato che la restante disposizione della legge regionale impugnata, riguardante la sua entrata in vigore (art. 5), resta priva di autonoma portata normativa, secondo la Corte la declaratoria di illegittimità costituzionale deve estendersi all'intero testo della legge regionale (sentenze n. 31 del 2021, n. 228 del 2018 e n. 217 del 2015).

SENTENZA N. 168
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Sardegna 5 febbraio 2024, n. 2 (Disposizioni in materia di istruzione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4 aprile 2024, depositato in cancelleria il 5 aprile 2024, iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
udito l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 25 settembre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 15 del 2024) impugna gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024.

2.– L'art. 1 stabilisce che, nelle more dell'approvazione di una legge regionale di riforma in materia di istruzione e formazione, tenuto conto di una serie di peculiarità della Regione autonoma stessa, venga avviato il procedimento previsto all'art. 56 dello statuto, al fine di definire una norma di attuazione che preveda il mantenimento di tutte le autonomie in essere nell'anno scolastico 2023-2024. Il ricorrente ritiene che la Regione autonoma Sardegna, confermando lo stesso numero di autonomie scolastiche istituite nell'anno scolastico 2023-2024 avrebbe determinato un incremento rispetto al contingente stabilito dalla normativa nazionale, con un conseguente aumento del personale scolastico previsto per la Regione. Ciò si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali sul riparto delle competenze legislative esclusive in materia di istruzione, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., nonché con quelli in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato di cui alla lettera g), in relazione alle norme sulla riforma del sistema di dimensionamento della rete scolastica di cui all'art. 1, commi 557 e 558, della legge n. 197 del 2022 e all'art. 5, comma 3, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito. Il ricorrente richiama, sull'argomento, le considerazioni svolte nella sentenza di questa Corte n. 223 del 2023.

Il ricorrente osserva anche che alla materia degli organici del personale scolastico non sarebbe applicabile la procedura di cui all'art. 56 dello statuto reg. Sardegna e che la disposizione impugnata violerebbe anche gli artt. 3 e 97 Cost., determinando la compromissione dell'unitarietà ed omogeneità, sul piano nazionale, della disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico del personale scolastico.

3.– Sono impugnati anche gli artt. 2 e 3 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024.

L'art.2, al comma 1, prevede che, fino alla definizione delle iniziative previste dall'art. 1 e anche in caso di esito negativo delle stesse, la Regione autonoma Sardegna provveda autonomamente al dimensionamento della rete scolastica e alla programmazione dell'offerta formativa, attraverso

l'adozione di un piano annuale che tenga conto della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche della Regione autonoma in attuazione e nel rispetto delle norme regionali e statali.

L'art. 3, al comma 1, prevede, in via sperimentale, che per il solo anno scolastico 2024-2025, fermo restando il contingente organico determinato ai sensi dell'art. 2, la Regione autonoma Sardegna, previa intesa con lo Stato, provveda al mantenimento di un «presidio con funzioni organizzative e gestorie, presso le autonomie scolastiche oggetto di soppressione in base ai parametri di cui all'articolo 2»: l'onere connesso alla retribuzione e alle indennità derivanti dal mantenimento del presidio viene posto a carico della Regione.

Le due disposizioni violerebbero l'ambito di competenza legislativa stabilito dagli artt. 3 e 5 dello statuto reg. Sardegna e si porrebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., poiché il mantenimento dei presidi previsti nelle disposizioni impugnate riguarderebbe un ambito relativo a personale inserito nel pubblico impiego statale. Vi sarebbe anche uno sconfinamento nelle attribuzioni riservate dall'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. alla legislazione esclusiva dello Stato in materia di norme generali sull'istruzione. Inoltre, verrebbero introdotti maggiori oneri privi di copertura finanziaria a carico del bilancio dello Stato, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

4.– Infine, è impugnato l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024, relativo alle risorse finanziarie, che secondo il ricorrente verrebbe travolto automaticamente dalla caducazione delle precedenti disposizioni.

5.– Avuto riguardo all'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024 e alle questioni promosse in riferimento ai parametri sulla competenza di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., occorre premettere una breve analisi delle norme evocate quali parametri interposti dal Governo nell'odierno ricorso e, in particolare dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, e dell'art. 5, comma 3, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

L'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 inserisce, all'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, i commi *5-quater*, *5-quinquies* e *5-sexies*. I primi due commi stabiliscono che le regioni provvedano al dimensionamento scolastico sulla base dei parametri individuati da un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e nei limiti del contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) individuato dal medesimo decreto. Tale decreto è adottato a seguito di un accordo in sede di Conferenza unificata; se in tale sede l'accordo non viene raggiunto, all'adozione del decreto provvedono unilateralmente i suddetti Ministri.

L'art. 5, comma 3, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, anch'esso evocato quale parametro interposto nel ricorso in esame, ha consentito alle regioni di attivare, per il solo anno scolastico 2024-2025, «un ulteriore numero di autonomie scolastiche in misura non superiore al 2,5 per cento del contingente dei corrispondenti posti di dirigente scolastico e di direttore dei servizi generali e amministrativi» definito con apposito decreto ministeriale. A tali autonomie scolastiche aggiuntive possono essere attribuite «solo reggenze e senza un corrispondente incremento delle facoltà assunzionali».

6.– Va, inoltre, precisato che con la sentenza n. 223 del 2023 questa Corte ha osservato che le disposizioni introdotte dalla legge n. 197 del 2022 «modificano la disciplina per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) e la sua distribuzione tra le regioni». Tali disposizioni «senza in alcun modo incidere sulla concreta possibilità per le regioni di localizzare gli edifici scolastici ove collocare le istituzioni autonome o i relativi plessi [...] ridefiniscono la consistenza del contingente organico dei DS e dei DSGA, al quale è correlata la individuazione quantitativa delle istituzioni scolastiche autonome in base al nuovo criterio che stabilisce una relazione biunivoca tra ognuna di queste e un dirigente». La pronuncia aggiunge che la disciplina statale, nello stabilire che il numero delle autonomie scolastiche debba corrispondere a quello dei DS e dei DSGA, «mira [...] a superare l'istituto della reggenza».

Questa Corte, nella medesima sentenza, ha rilevato che la disciplina dettata dal legislatore statale si fonda, in via prevalente, su due diversi titoli della sua competenza esclusiva. In primo luogo, viene in rilievo la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», di cui alla lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost., in quanto la determinazione del contingente scolastico e la contestuale scelta del superamento dell'istituto giuridico della reggenza sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale. In secondo luogo, va considerata la materia «norme generali sull'istruzione», rientrante nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., perché la revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici riguarda tale materia (così la sentenza n. 200 del 2009); e perché le disposizioni statali mirano «a ridefinire un aspetto di fondo dell'autonomia funzionale [...] che caratterizza le istituzioni scolastiche, essendo rivolte a istituire un necessario binomio tra l'autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente, sicché non si dà più la prima in assenza di tale figura» (ancora sentenza n. 223 del 2023).

In definitiva, in base alle indicazioni rese dalla decisione sopra riportata, resta ferma la competenza delle regioni quanto allo svolgimento della funzione di dimensionamento scolastico: esse possono autonomamente definire il tipo e l'ubicazione delle istituzioni scolastiche, nonché decidere di istituire nuovi plessi ovvero di aggregare quelli esistenti, tenendo anche conto delle peculiari esigenze di ciascun territorio. Tuttavia, la riforma statale impone loro di rispettare, nello svolgimento di tale funzione, il contingente organico determinato dal decreto ministeriale e di superare, a regime, l'istituto della reggenza, fatta salva, per il solo anno scolastico 2024-2025, la puntuale deroga percentuale prevista al citato art. 5, comma 3, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

7.– Tanto premesso, risulta evidente come l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024, nel porsi l'obiettivo di mantenere tutte le autonomie scolastiche esistenti, e dunque a prescindere dal contingente dirigenziale definito dallo Stato, sia in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa statale esclusiva la materia «norme generali sull'istruzione», poiché viola il principio della corrispondenza tra dirigenti assegnati alle regioni e alle istituzioni scolastiche presenti sul territorio.

La disposizione impugnata è parimenti in contrasto con la lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost., in quanto, come esplicitato dalla sentenza n. 223 del 2023, la «determinazione del contingente [scolastico]» e la contestuale «scelta del superamento [...] dell'istituto giuridico della reggenza, sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale».

8.– Anche gli artt. 2 e 3 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024 sconfinano in ambiti riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Le due disposizioni infatti, lette congiuntamente, hanno il dichiarato obiettivo di istituire presso le autonomie scolastiche oggetto di soppressione (e, dunque, in quelle che non sarà possibile mantenere a causa del mancato accordo con lo Stato di cui all'art. 1) un «presidio con funzioni organizzative e gestorie». I maggiori oneri per la costituzione del presidio, composto «da un docente, che svolge le mansioni di collaboratore del dirigente scolastico, un assistente amministrativo e fino a tre collaboratori scolastici», sono posti a carico della Regione autonoma, nella misura quantificata nel successivo art. 4.

Gli artt. 2, 3 e 4 violano, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., in quanto incidono sull'autonomia scolastica e sulla determinazione degli organici, sottraendo parte del personale docente all'espletamento delle funzioni didattiche. Inoltre, si pongono in contrasto anche con la lettera g) del medesimo secondo comma, riguardando l'ambito mansionistico del personale inserito nel pubblico impiego statale, senza peraltro chiarire in quale modo dovrebbe essere scelto il personale da assegnare ai suddetti presidi.

9.– In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2024, per violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., lettere g) ed n), con assorbimento delle questioni promosse in riferimento agli ulteriori parametri evocati.

La restante disposizione della legge regionale impugnata, riguardante la sua entrata in vigore (art. 5), resta priva di autonomia portata normativa. Pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale

deve estendersi all'intero testo della legge regionale (sentenze n. 31 del 2021, n. 228 del 2018 e n. 217 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 5 febbraio 2024, n. 2 (Disposizioni in materia di istruzione).

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 24 settembre 2024, n. 169

Materia: Pubblico impiego, Sanità pubblica

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica costituiti sia dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, che dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 8 e 25, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024 (Legge di stabilità regionale 2024-2026);

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, della legge della Regione Siciliana 16 gennaio 2024, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2024-2026);
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 97, commi primo e secondo, della Costituzione, nonché all'art. 14, comma 1, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Esaminando innanzi tutto la prima censura – quella proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024 – la Corte dichiara inammissibile il ricorso per difetto di motivazione.

Risulta, invece, ammissibile ed è fondato il secondo motivo di ricorso, con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 25, comma 2, della stessa legge reg. Siciliana n. 1 del 2024, laddove, modificando l'art. 20, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 30 del 1993, ha definito il Centro per la Formazione permanente e l'aggiornamento del personale di servizio sanitario della Regione Siciliana (CEFPAS) quale ente del SSR.

Va premesso che il CEFPAS, istituito dalla predetta legge reg. Siciliana n. 30 del 1993, è essenzialmente disciplinato dagli articoli da 20 a 22 della stessa.

Con riferimento alle funzioni svolte dal Centro, viene in rilievo l'art. 20, comma 1, secondo cui esso provvede: a) alla formazione permanente e all'aggiornamento professionale degli operatori socio-sanitari e della scuola, limitatamente all'ambito socio-sanitario, in accordo alla programmazione regionale sulla materia elaborata dall'assessorato regionale della sanità; b) alla realizzazione, in collaborazione con l'Istituto superiore di sanità, di una scuola superiore di sanità per i dirigenti del servizio sanitario; c) alla ricerca nel campo delle scienze sanitarie nelle materie della formazione, della educazione alla salute e della prevenzione; d) alle attività di promozione ed educazione alla salute e di medicina preventiva; e) alla collaborazione con le università siciliane per le rispettive esigenze didattiche e scientifiche; f) allo svolgimento di convegni scientifici, seminari ed incontri di studio; g) alla realizzazione di studi e pubblicazioni, nonché di qualsiasi altra attività ed iniziativa utile al conseguimento dei propri scopi.

A fronte dei numerosi compiti, contigui all'area della sanità, la stessa disposizione ha riconosciuto che il CEFPAS ha «personalità giuridica di diritto pubblico», ma al contempo il

successivo art. 22, comma 1, ha espressamente previsto che il «rapporto di lavoro del personale del Centro è di diritto privato».

Vi è poi una disciplina, del tutto speciale, dell'organizzazione e del funzionamento del Centro, nonché del suo finanziamento.

L'art. 20, comma 4, precisa, che il CEFPAS concorre al conseguimento delle finalità di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 502 del 1992, poiché si tratta di un ente che si propone di soddisfare le specifiche esigenze del Servizio sanitario nazionale, connesse alla formazione degli specializzandi e all'accesso ai ruoli dirigenziali.

Secondo le previsioni dettate, inoltre, dall'art. 21, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 1993, il direttore generale del Centro è nominato con decreto del Presidente della Regione, su conforme delibera della Giunta regionale, tra personalità in possesso di documentata esperienza organizzativa nel settore della formazione sociosanitaria.

L'art. 21, comma 5, della medesima legge, precisa che al direttore generale, al direttore della formazione e al direttore amministrativo si applicano, in quanto compatibili, le norme previste dal d.lgs. n. 502 del 1992 per i direttori generali, i direttori sanitari e i direttori amministrativi delle unità sanitarie locali.

Sotto un distinto profilo, il richiamato art. 22, comma 1, della medesima legge istitutiva puntualizza, a dispetto della qualifica sin dall'origine del Centro quale ente di diritto pubblico, che il rapporto di lavoro del personale – come già rilevato – è di diritto privato e che, per il perseguimento dei suoi particolari fini, lo stesso può fare ricorso ad assunzioni di personale con contratto a termine di diritto privato, anche a tempo parziale (nonché ottenere il comando di dieci dipendenti della Regione, ai sensi del successivo comma 2).

Quanto alle spese del Centro, le disposizioni rilevanti sono contenute nel medesimo art. 22, che a tal fine distingue tra quelle di esercizio, finanziate annualmente con una quota del fondo sanitario regionale determinata triennialmente nell'ambito della legge di bilancio regionale, e quelle per l'adeguamento tecnologico ed edilizio, finanziate con apposito capitolo del bilancio regionale.

In generale, come precisa il comma 6 dell'art. 22, si applicano, al Centro le disposizioni vigenti per i bilanci della unità sanitarie locali.

Ciò posto, rileva innanzi tutto la mancata ricomprensione del CEFPAS nell'elenco degli enti facenti parte del Servizio sanitario indicati nell'art. 19 del d.lgs. n. 118 del 2011, i quali svolgono, almeno in via concorrente, funzioni sanitarie in senso stretto, a differenza del Centro.

La tassatività dell'elenco degli enti del Servizio sanitario costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica in funzione di controllo e contenimento della spesa sanitaria.

In particolare l'art. 19 del d.lgs. n. 118 del 2011, che introduce le disposizioni del Titolo II, dedicato ai principi contabili generali e applicati per il settore sanitario, chiarisce, nel comma 1, che le relative disposizioni costituiscono, tutte, principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, volte alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., aventi lo scopo di assicurare che gli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base di principi di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci. Saggiunge, inoltre, che le relative norme sono dirette a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte dei predetti enti, nonché a dettare i principi contabili cui devono attenersi gli stessi per l'attuazione delle disposizioni ivi contenute.

Nel comma 2, lo stesso art. 19 individua quali destinatari, oltre alle regioni, alla lettera c), «aziende sanitarie locali; aziende ospedaliere; istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni; aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale» e, alla lettera d), «gli istituti zooprofilattici di cui al decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270».

L'elenco degli indicati enti, proprio in ragione delle essenziali finalità perseguite dalle disposizioni contenenti principi contabili relativi al settore sanitario, è tassativo, almeno nel senso

che non possono rientrare nel perimetro sanitario enti diversi, salvo che non siano riconducibili, al di là della denominazione formale, allo svolgimento di identiche funzioni.

Caratteristica precipua degli enti del Servizio sanitario, elencati nell'art. 19 del d.lgs. n. 118 del 2011, è infatti che essi svolgono, in via esclusiva o almeno concorrente (come nel caso degli istituti zooprofilattici), attività sanitaria strettamente intesa, ossia volta alla tutela della salute della persona umana mediante la prestazione dell'assistenza a tal fine necessaria.

Dacché il CEFPAS di Caltanissetta non può, in ogni caso, essere ricondotto a detta elencazione poiché, come si è evidenziato, svolge funzioni di formazione del personale sanitario e dei medici specializzati, di ricerca e di organizzazione di convegni, secondo quanto previsto dall'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 30 del 1993.

Come affermato dalla Corte, l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, evocato dal ricorrente quale parametro interposto, «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 132 del 2021 che richiama la sentenza n. 197 del 2019), da cui scaturisce «l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (ancora sentenza n. 132 del 2021). La disposizione persegue, pertanto, l'obiettivo ultimo di evitare indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA (sentenze n. 1 del 2024 e n. 233 del 2022).

La disposizione impugnata, quindi, qualificando il CEFPAS come ente del SSR, ancorché lo stesso esuli, nella forma e nella sostanza, dagli enti elencati dall'art. 19 del d.lgs. n. 118 del 2011, viola il principio di contenimento della spesa sanitaria, come è stato già affermato dalla Corte rispetto all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) siciliana per il fatto che non svolge solo funzioni sanitarie (sentenze n. 1 del 2024 e n. 172 del 2018).

Le censure, che si appuntano sulla violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica, espresso dal parametro interposto di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, sono dunque fondate.

Parimenti sussistente è la dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, stante l'assoggettamento della Regione Siciliana al piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, che ha riguardato anche leggi della Regione Siciliana (sentenze n. 9 del 2024 e n. 172 del 2018), l'assoggettamento ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario impedisce alle regioni di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali, e, quindi, per esborsi non obbligatori (ex plurimis, sentenze n. 176 del 2023, n. 242, n. 190 e n. 161 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021 e n. 166 del 2020).

Più volte è stato ribadito, del resto, che i vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (tra le tante, sentenze n. 155 e 134 del 2023, n. 161 del 2022, n. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020 e n. 197 del 2019). Tale principio è stato chiaramente esplicitato proprio dall'evocato art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per il quale sono vincolanti, per la regione che li abbia sottoscritti, i piani di rientro e i programmi operativi, che – ai sensi dei commi 88 e 88-bis del medesimo art. 2 – ne costituiscono attuazione e aggiornamento (sentenza n. 20 del 2023). La regione assoggettata a un piano di rientro ha, quindi, non solo il dovere di rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, ma anche (e soprattutto) quello di non adottarne di nuovi, che siano di ostacolo alla piena realizzazione del piano (sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014 e, tra le altre, con riferimento alla Regione Siciliana, sentenza n. 155 del 2023).

Ne deriva che, in costanza del piano di rientro, la regione non può introdurre, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste per il raggiungimento dei LEA (sentenze n. 9 del 2024 e n. 242 del 2022).

In conclusione, il ricorso, quanto alla censura che investe l'art. 25, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024, è fondato, con riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.,

in relazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica costituiti sia dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, che dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, mentre può essere assorbita l'ulteriore censura con cui si invoca la violazione dei principi di cui al Titolo I del d.lgs. n. 502 del 1992.

SENTENZA N. 169
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 25, comma 2, della legge della Regione Siciliana 16 gennaio 2024, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2024-2026), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 marzo 2024, depositato in cancelleria il 26 marzo 2024, iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;
udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2024 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicola Dumas per la Regione Siciliana;
deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 13 del 2024), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 25, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024.

1.1.– Con il primo motivo il ricorrente denuncia la violazione, da parte dell'art. 8 della predetta legge regionale, degli artt. 97, commi primo e secondo, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al principio di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, e per inosservanza dei limiti all'esercizio della potestà legislativa della Regione autonoma sanciti dall'art. 14, comma 1, dello statuto speciale della Regione Siciliana, derivanti dal necessario rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e dei principi fondamentali delle leggi dello Stato.

La difesa statale premette che l'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024, rubricato «Benefici retributivi a favore del personale dipendente di cui all'art. 87 del CCRL 2016-2018», stabilisce, al comma 1, che gli incrementi di cui all'art. 87 del CCRL del personale del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana, per il triennio normativo ed economico 2016-2018, previsti in sostituzione dell'elemento perequativo di cui all'art. 1, comma 440, lettera *b*), della legge n. 145 del 2018, in conformità all'art. 1, commi 869 e 959, della legge n. 178 del 2020, sono finanziati a regime nell'ambito del rinnovo contrattuale contemplato per il triennio 2019-2021 del medesimo comparto.

Rammenta che il comma 2 della stessa disposizione prevede che, per le relative finalità, le risorse finanziarie per i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro per il predetto triennio sono integrate, a decorrere dall'esercizio finanziario, di un importo pari a 4,3 milioni di euro.

Secondo la prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, poiché l'indennità di amministrazione rientra nell'ambito dei trattamenti accessori, la disposizione regionale aggirerebbe il limite finanziario al quale sono sottoposti i relativi fondi ai sensi dell'art. 23, comma 2, del d.lgs.

n. 75 del 2017, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 14 dello statuto di autonomia.

La disposizione impugnata violerebbe, inoltre, il punto 10 dell'accordo con lo Stato per il ripiano decennale del disavanzo del 16 ottobre 2023 – recepito dall'art. 9, comma 2, del d.l. n. 145 del 2023, convertito nella legge n. 191 del 2023 – che contempla l'impegno della Regione Siciliana a contenere la spesa del personale, al netto dei rinnovi contrattuali, entro i limiti previsti per il medesimo periodo a livello nazionale. Ciò in quanto lo stanziamento pari all'importo di 4,3 milioni di euro è riconosciuto dal comma 2 della disposizione impugnata per l'incremento dell'indennità di amministrazione del personale regionale del comparto non dirigenziale, che è misura diversa dall'elemento perequativo *una tantum* introdotto dai contratti collettivi di lavoro nazionale per il triennio 2016-2018, con oneri a carico delle relative risorse contrattuali.

Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, quindi, la violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., laddove pone in capo alle amministrazioni pubbliche il dovere di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, nella misura in cui la disposizione impugnata non rispetta l'impegno assunto dalla Regione Siciliana al punto 10 dell'accordo del 16 ottobre 2023 di contenere la spesa del personale, al netto dei rinnovi contrattuali nei limiti previsti per il medesimo periodo a livello nazionale, incluso il trattamento accessorio (a fronte del contestuale riconoscimento della possibilità di un *turn over* al 125 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente per il triennio 2023-2025, e al 100 per cento a decorrere dall'anno 2026).

Il ricorso statale deduce, infine, il contrasto dello stesso art. 8 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024, con i principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che vincolano anche la Regione resistente in virtù dell'art. 14, comma 1, lettere *p*) e *q*), dello statuto di autonomia – poiché, se l'elemento perequativo *una tantum* previsto dall'art. 47, comma 3, del CCNL funzioni centrali (triennio 2019-2021) ha l'obiettivo di riequilibrare i livelli retributivi più bassi, in coerenza con l'art. 1, comma 12, della legge n. 190 del 2014 e in sostituzione della misura dallo stesso contemplata, la norma regionale, con finalità contrarie, incrementa l'indennità di amministrazione in godimento in misura crescente all'inquadramento giuridico ed economico dei dipendenti, così favorendo i soggetti con inquadramenti medio-alti.

1.2.– Il ricorso statale impugna, inoltre, l'art. 25, comma 2, della stessa legge reg. Siciliana n. 1 del 2024, che, intervenendo sull'art. 20, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 30 del 1993, riconosce, a decorrere dal 1° gennaio 2024, natura di ente del SSR al Centro per la formazione permanente e l'aggiornamento del personale del Servizio sanitario (CEFPAS), avente sede in Caltanissetta.

A riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, in primo luogo, il contrasto di tale disposizione con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, relativo al contenimento della spesa sanitaria. Principio che, secondo quanto prospettato nel ricorso, sarebbe violato per l'estensione dell'area del cosiddetto perimetro sanitario, con la conseguente possibilità di beneficiare di un trattamento derogatorio per una serie di spese in virtù delle previsioni del Titolo II del predetto decreto. Saggiunge che, peraltro, il CEFPAS non svolge funzioni sanitarie in senso stretto e non è riconducibile agli enti del Servizio sanitario elencati dall'art. 19 dello stesso d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 25, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024 contrasterebbe, altresì, con le previsioni del Titolo I del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché con la normativa in materia di piano di rientro sanitario, perché il riconoscimento del Centro quale ente del SSR potrebbe comportare un incremento di costi non quantificato, incompatibile con l'equilibrio economico finanziario del bilancio sanitario della Regione Siciliana impegnata nel piano, atteso che ogni modifica della programmazione sanitaria comporta un necessario aggiornamento del relativo programma operativo per il triennio di riferimento, affinché ne possa essere vagliata la compatibilità economica, nel rispetto del principio di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Il ricorso statale sottolinea, inoltre, che la qualificazione operata dal legislatore regionale potrebbe porsi in contrasto con il divieto di spese non obbligatorie da parte della Regione, divieto che, come più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale, si impone alle regioni – come la Regione Siciliana – assoggettate ai vincoli dei piani di rientro del disavanzo sanitario (sono citate le sentenze n. 142 e n. 36 del 2021 e n. 166 del 2020), vincoli che costituiscono, a propria volta, espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica che dunque opera anche nei confronti delle autonomie speciali.

2.– Esaminando innanzi tutto la prima censura – quella proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell’art. 8 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024 – giova premettere una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

2.1.– Tale disposizione, al comma 1, stabilisce che «[i]n conformità alle disposizioni dei commi 869 e 959 dell’art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, gli incrementi di cui all’art. 87 del Contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto non dirigenziale della Regione siciliana e degli enti di cui all’art.1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 – triennio normativo ed economico 2016-2018, previsti in sostituzione dell’elemento perequativo di cui alla lettera b) del comma 440 dell’art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono finanziati a regime nell’ambito del rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021 del medesimo comparto».

Prevede poi, al comma 2, anch’esso attinto dalle censure, che «[p]er le finalità di cui al comma 1, le risorse finanziarie per i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi al triennio 2019-2021 sono integrate, a decorrere dall’esercizio finanziario 2024, di un importo pari a 4.300 migliaia di euro, comprensivo degli oneri riflessi e dell’IRAP, da destinare al rinnovo contrattuale del personale del comparto non dirigenziale (missione 1, programma 10, capitolo 212017)».

Vengono così poste due regole, relative entrambe ai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro per il triennio 2019-2021; rinnovi “futuri” perché non ancora definiti alla data di entrata in vigore dell’impugnata legge regionale, pur ben successiva alla stessa scadenza del triennio.

Da una parte si prevede, come criterio contabile di bilancio, che il finanziamento «a regime» degli incrementi dell’indennità di amministrazione – richiamata mediante il riferimento all’art. 87 del (vigente) CCRL del personale del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana – sarà ricompreso in quello generale relativo al rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021; è quindi escluso che possa esserci un finanziamento mirato di tali incrementi come trattamento accessorio, distinto da quello relativo al trattamento retributivo ordinario.

D’altra parte, si contempla una provvista aggiuntiva di «risorse finanziarie» non già per tali incrementi dell’indennità di amministrazione, bensì in generale per i rinnovi contrattuali.

Pertanto la disposizione impugnata non contiene una previsione di spesa, ma prescrizioni contabili e di finanziamento, le quali, comunque, quanto al controllo della copertura dei costi dei rinnovi contrattuali per il triennio 2019-2021, non toccano la competenza della Corte dei conti sia in via preventiva, nel procedimento di contrattazione collettiva con riguardo alla quantificazione di tali costi al fine della previa certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio (art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 e art. 27 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2000, n. 10, recante «Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizione in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento»; vedi anche la sentenza di questa Corte n. 89 del 2023), sia successivamente, quanto alla parificazione del bilancio della Regione.

2.2.– Una previsione di spesa è invece contenuta nella richiamata norma contrattuale.

Infatti, la disposizione impugnata, in particolare, fa riferimento all’art. 87, rubricato «Indennità di amministrazione», del CCRL del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana e degli enti regionali, afferente al triennio normativo ed economico 2016-2018. Tale norma contrattuale incrementa, dal 31 dicembre 2018, l’importo dell’indennità di amministrazione, tenuto conto degli effetti degli incrementi retributivi di cui al precedente art. 85 sul personale già destinatario delle

misure di cui all'art. 1, comma 12, della legge n. 190 del 2014, nonché del maggiore impatto sui livelli retributivi più bassi delle misure di contenimento della dinamica retributiva.

La stessa disposizione pone, dall'anno 2019, il relativo onere a carico del «Fondo risorse decentrate», di cui al successivo art. 88 (ossia del fondo destinato ai trattamenti accessori da definirsi in sede di contrattazione collettiva integrativa); risorse che sono corrispondentemente ridotte di un equivalente valore finanziario degli importi indicati nella Tabella D, al quale rinvia l'art. 87.

Il comma 2 dello stesso art. 87, poi, prescrive che gli incrementi dell'indennità di amministrazione sono corrisposti fino al successivo riassorbimento nell'ambito dei benefici economici di cui al triennio 2019-2021, con conseguente riassegnazione delle rispettive risorse al fondo di cui all'art. 88 del medesimo contratto collettivo (il fondo risorse decentrate). Quindi prevede, già *ex ante* rispetto ai futuri rinnovi contrattuali, il criterio del riassorbimento.

Occorre anche considerare che l'art. 87 è stato oggetto di valutazione positiva da parte della Corte dei conti, in quanto il rapporto di certificazione allegato alla deliberazione n. 76/2019/CCR, pur evidenziando le diversità strutturali tra l'elemento perequativo *una tantum* previsto dalla legislazione nazionale e l'incremento dell'indennità di amministrazione contemplato, in luogo del primo, dal contratto collettivo regionale, ha sottolineato che ciò non implica problemi di copertura. Ha, quindi, certificato la compatibilità economica e finanziaria dell'ipotesi di accordo contrattuale, poi tradottosi nel contratto collettivo richiamato dalla disposizione impugnata.

2.3.– Sul fronte della legislazione nazionale viene inoltre in rilievo l'art. 1, comma 440, lettera *b*), della legge n. 145 del 2018 – disposizione anch'essa richiamata dal comma 1 dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024 – che ha stabilito, in favore al personale contrattualizzato nelle more della definizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro e dei provvedimenti negoziali relativi al triennio 2019-2021, l'erogazione dell'elemento perequativo *una tantum*, ove previsto dai relativi contratti collettivi nazionali di lavoro riferiti al triennio 2016-2018, nella misura, con le modalità e i criteri ivi definiti, con decorrenza dal 1° gennaio 2019, fino alla data della definitiva sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2019-2021, che ne avrebbero disciplinato il riassorbimento nella retribuzione.

Scopo della predetta disposizione era riequilibrare i trattamenti retributivi più bassi che avevano beneficiato, in precedenza, dell'attribuzione introdotta dall'art. 1, comma 12, della legge n. 190 del 2014, ossia della norma alla quale fa espresso riferimento, a propria volta, nell'indicare le ragioni dell'incremento dell'indennità di amministrazione, l'art. 87 del CCRL della Regione Siciliana per il comparto non dirigenziale del triennio 2016-2018.

Successivamente, l'elemento perequativo è stato conglobato a partire dal triennio contrattuale 2019-2021 negli stipendi tabellari in applicazione dell'art. 1, commi 869 e 959, della legge n. 178 del 2020; disposizione anche questa richiamata dal comma 1 dell'impugnato art. 8 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024.

Di qui l'art. 47, comma 3, del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto funzioni centrali per il triennio 2019-2021, che ha previsto che «[a] decorrere dal primo giorno del secondo mese successivo a quello di sottoscrizione del presente CCNL, l'elemento perequativo *una tantum* di cui all'art. 75 (elemento perequativo) del CCNL 12 febbraio 2018 e di cui all'art. 1, comma 440, lett. *b*) della legge n. 145/2018 cessa di essere corrisposto come specifica voce retributiva ed è conglobato nello stipendio tabellare, come indicato nelle allegate Tabelle C».

2.4.– Dunque, l'impugnato art. 8 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024 – peraltro simile nel contenuto all'art. 7, comma 11, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), relativo all'incremento dell'indennità di amministrazione e all'assegnazione di risorse aggiuntive per la contrattazione collettiva regionale 2019-2021, disposizione questa già sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale (sentenza n. 68 del 2024) – deve essere collocato all'interno di questo articolato quadro normativo e contrattuale.

Dalla ricostruzione di quest'ultimo, invero, si ritrae che esso, per un verso, al comma 1, riproduce la disposizione già contenuta nel comma 2 del richiamato art. 87 del CCRL, che ha previsto il finanziamento a regime dell'incremento dell'indennità di amministrazione nell'ambito del rinnovo

contrattuale per il triennio 2019-2021 del medesimo comparto (precisando che si tratta di incremento sostitutivo dell'elemento perequativo di cui alla lettera *b* del comma 440 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018) e, per altro verso, incrementa nel comma 2, di conseguenza, le risorse per l'indicato rinnovo contrattuale, a decorrere dall'esercizio finanziario 2024, di un importo pari a 4,3 milioni di euro, comprensivo degli oneri riflessi e dell'IRAP.

3.– Tenendo conto di questo articolato contesto normativo, il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, nella parte in cui investe l'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024, risulta inammissibile, come eccepito dalla difesa regionale.

4.– In generale, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l'onere 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 (*ex multis*, sentenze n. 125 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020).

La parte ricorrente deve «individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione e [...] proporre una motivazione che non sia meramente assertiva, e che contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure» (sentenza n. 217 del 2022).

Senonché il ricorso in esame, pur denunciando il contrasto tra la disposizione impugnata e una serie di parametri, costituzionali e statutari, non argomenta in maniera sufficientemente adeguata le ragioni del contrasto, anche a fronte delle ampie difese della Regione Siciliana e della documentazione dalla stessa prodotta. Esso presenta, sul piano dell'ammissibilità, non superabili criticità quanto alla dedotta violazione sia dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, sia dell'art. 97, primo comma, Cost., con riguardo al rispetto del principio dell'equilibrio del bilancio.

4.1.– Sotto un primo aspetto, si deve rilevare che l'incremento dell'indennità di amministrazione, che secondo la difesa erariale avrebbe superato la soglia consentita, è stato contemplato in realtà non già dalla disposizione impugnata, bensì dall'art. 87 del CCRL per il triennio 2016-2018. Le violazioni denunciate derivano da tale previsione contrattuale che ha disposto il suddetto incremento in luogo dell'elemento perequativo contemplato dalla legislazione nazionale. Di qui, limitandosi a impugnare la norma espressa dall'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024, il ricorso non spiega perché le violazioni dedotte dipendano, come assume, dalla disposizione impugnata e non già dal più volte richiamato art. 87 del CCRL.

Considerato che l'incremento dell'indennità di amministrazione costituisce un trattamento accessorio erogato ai dipendenti della Regione Siciliana in sostituzione dell'elemento perequativo contemplato dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva nazionale, il ricorso non chiarisce, anche a fronte delle percentuali di incremento documentate dalla difesa regionale per il comparto nazionale (e per quello degli enti locali), per quali ragioni la misura di tale incremento determinerebbe un onere finanziario superiore rispetto alla contrattazione collettiva nazionale.

Il ricorso sostiene la tesi di fondo secondo cui ci sarebbe stato un aggiramento del vincolo normativo del rispetto del limite finanziario delle somme complessivamente destinate ai trattamenti accessori del personale, limite sancito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, in quanto lo stanziamento di 4,3 milioni di euro, previsto dalla disposizione regionale impugnata, sarebbe destinato a compensare le risorse dirottate dal fondo risorse decentrate per incrementare l'indennità di amministrazione.

È vero che l'art. 23, comma 2, citato prevede che, al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione operi la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse

finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione (sentenza n. 190 del 2022).

Ma il ricorso non si confronta sufficientemente con la contrattazione collettiva richiamata da tale disposizione, ossia con l'art. 87 del CCRL del personale del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana per il triennio normativo ed economico 2016-2018; disposizione questa che, a sua volta, richiama la Tabella D, indicativa di un incremento dell'indennità di amministrazione pari all'elemento perequativo, prima finanziato con le risorse del fondo risorse decentrate (triennio 2016-2018). Tale incremento – come evidenzia la difesa regionale – è destinato ad essere riassorbito nel trattamento retributivo tabellare dal successivo contratto collettivo per il triennio 2019-2021, non ancora definito alla data di entrata in vigore della disposizione impugnata.

Proprio per i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi al triennio 2019-2021 la disposizione regionale impugnata ha previsto un'integrazione delle risorse finanziarie in modo da non gravare più sul fondo risorse decentrate. Sicché essa riguarda solo questo secondo periodo, specificando che il finanziamento degli incrementi dell'indennità di amministrazione deve avvenire a regime nell'ambito del generale finanziamento del rinnovo contrattuale 2019-2021. Pertanto non vi è una provvista mirata e speciale per tale fondo, che potrebbe far pensare ad un incremento del trattamento accessorio, il quale incorrerebbe, in tale assunta evenienza, nel limite dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 (sentenze n. 200 e n. 190 del 2022); bensì vi è un finanziamento integrativo del futuro onere economico derivante, in generale, dal rinnovo contrattuale 2019-2021, condizionato all'ordinaria verifica di compatibilità della Corte dei conti ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001.

In simmetria, poi, la richiamata disposizione contrattuale (l'art. 87) ha stabilito il riassorbimento di tale incremento nei benefici economici relativi al rinnovo contrattuale con conseguente reintegro del Fondo risorse decentrate.

Questo assetto – come già rilevato – è stato certificato dalla Corte dei conti (deliberazione n. 76/2019/CCR) come compatibile finanziariamente ed economicamente, anche con specifico riferimento all'incremento dell'indennità di amministrazione, seppur con l'auspicio che «gli attuali miglioramenti dell'indennità di amministrazione possano essere riassorbiti dai futuri incrementi economici relativi al triennio di contrattazione 2019-2021». Tale «riassorbimento degli stessi nell'ambito dei benefici economici relativi al triennio 2019-2021» è stato già previsto dal richiamato art. 87, comma 2, del CCRL, oggetto della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

Il ricorrente, peraltro, neppure si confronta con il successivo rapporto di certificazione allegato alla deliberazione della Corte dei conti del 12 luglio 2024, n. 211/2024/CCR, che riguarda invece l'ipotesi di rinnovo per il triennio 2019-2021, ossia proprio quello per il quale la disposizione impugnata prevede le suddette prescrizioni contabili e di finanziamento.

Risulta quindi insufficiente, in questo contesto, argomentare la violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., in relazione al punto 10 dell'accordo per il ripiano decennale del disavanzo del 16 ottobre 2023, con riferimento all'aumento dell'indennità di amministrazione. Il trattamento accessorio del personale può riverberarsi negativamente sull'equilibrio di bilancio solo se i relativi costi sono superiori a quelli dell'elemento perequativo che va a sostituire; laddove – come già rilevato – la Corte dei conti ha verificato la compatibilità economica e finanziaria degli incrementi previsti per il triennio contrattuale 2016-2018.

4.2.– Può altresì aggiungersi che, quanto alla dedotta violazione, in via interposta, dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, il ricorso del Governo non si confronta – neppure al fine di dedurne l'inoperatività nella fattispecie considerata – con l'art. 11 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, il cui comma 1, lettera a), prevede che il limite espresso dalla norma interposta non opera con riferimento «agli incrementi previsti, successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto n. 75 del 2017, dai contratti collettivi nazionali di lavoro, a valere sulle disponibilità finanziarie di cui

all'articolo 48 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dagli analoghi provvedimenti negoziali riguardanti il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico».

4.3.– Infine, sotto altro aspetto, il ricorso è, in questa parte, inammissibile anche con riferimento alla dedotta violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, sanciti dall'art. 97, secondo comma, Cost.; parametro citato nella delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato il ricorso, anche se non sviluppato argomentativamente.

L'impugnazione per un verso si rivolge, nella sostanza, verso la norma contrattuale collettiva, che è richiamata dall'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024 e che prevede l'incremento dell'indennità di amministrazione.

Per altro verso la doglianza – secondo cui tale incremento dell'indennità di amministrazione sarebbe distonico rispetto alla finalità perseguita dall'introduzione, da parte della legislazione statale, dell'elemento perequativo – non è adeguatamente sviluppata a fronte del dato, ritraibile dalla Tabella D allegata al CCRL per il personale regionale non dirigenziale per il triennio 2016-2018, che prevede un aumento di tale indennità via via più ridotto al progredire delle fasce retributive. In sostanza, il ricorso non spiega perché, pur a fronte di tale dato, la misura prevista dalla contrattazione collettiva regionale andrebbe, come assume, a favorire le fasce retributive più elevate, in contrasto con lo scopo dell'elemento perequativo contemplato dalla legislazione nazionale, che è andata a sostituire.

5.– In conclusione il ricorso va dichiarato inammissibile nella parte in cui impugna l'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024.

6.– Risulta, invece, ammissibile ed è fondato il secondo motivo di ricorso, con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 25, comma 2, della stessa legge reg. Siciliana n. 1 del 2024, laddove, modificando l'art. 20, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 30 del 1993, ha definito il CEFPAS quale ente del SSR.

7.– Va premesso che il CEFPAS, istituito dalla predetta legge reg. Siciliana n. 30 del 1993, è essenzialmente disciplinato dagli articoli da 20 a 22 della stessa.

Con riferimento alle funzioni svolte dal Centro, viene in rilievo l'art. 20, comma 1, secondo cui esso provvede: a) alla formazione permanente e all'aggiornamento professionale degli operatori socio-sanitari e della scuola, limitatamente all'ambito socio-sanitario, in accordo alla programmazione regionale sulla materia elaborata dall'assessorato regionale della sanità; b) alla realizzazione, in collaborazione con l'Istituto superiore di sanità, di una scuola superiore di sanità per i dirigenti del servizio sanitario; c) alla ricerca nel campo delle scienze sanitarie nelle materie della formazione, della educazione alla salute e della prevenzione; d) alle attività di promozione ed educazione alla salute e di medicina preventiva; e) alla collaborazione con le università siciliane per le rispettive esigenze didattiche e scientifiche; f) allo svolgimento di convegni scientifici, seminari ed incontri di studio; g) alla realizzazione di studi e pubblicazioni, nonché di qualsiasi altra attività ed iniziativa utile al conseguimento dei propri scopi.

A fronte dei numerosi compiti, contigui all'area della sanità, la stessa disposizione ha riconosciuto che il CEFPAS ha «personalità giuridica di diritto pubblico», ma al contempo il successivo art. 22, comma 1, ha espressamente previsto che il «rapporto di lavoro del personale del Centro è di diritto privato».

Vi è poi una disciplina, del tutto speciale, dell'organizzazione e del funzionamento del Centro, nonché del suo finanziamento.

L'art. 20, comma 4, precisa, che il CEFPAS concorre al conseguimento delle finalità di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 502 del 1992, poiché si tratta di un ente che si propone di soddisfare le specifiche esigenze del Servizio sanitario nazionale, connesse alla formazione degli specializzandi e all'accesso ai ruoli dirigenziali.

Secondo le previsioni dettate, inoltre, dall'art. 21, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 1993, il direttore generale del Centro è nominato con decreto del Presidente della Regione, su conforme delibera della Giunta regionale, tra personalità in possesso di documentata esperienza organizzativa nel settore della formazione sociosanitaria.

L'art. 21, comma 5, della medesima legge, precisa che al direttore generale, al direttore della formazione e al direttore amministrativo si applicano, in quanto compatibili, le norme previste dal d.lgs. n. 502 del 1992 per i direttori generali, i direttori sanitari e i direttori amministrativi delle unità sanitarie locali.

Sotto un distinto profilo, il richiamato art. 22, comma 1, della medesima legge istitutiva puntualizza, a dispetto della qualifica sin dall'origine del Centro quale ente di diritto pubblico, che il rapporto di lavoro del personale – come già rilevato – è di diritto privato e che, per il perseguimento dei suoi particolari fini, lo stesso può fare ricorso ad assunzioni di personale con contratto a termine di diritto privato, anche a tempo parziale (nonché ottenere il comando di dieci dipendenti della Regione, ai sensi del successivo comma 2).

Quanto alle spese del Centro, le disposizioni rilevanti sono contenute nel medesimo art. 22, che a tal fine distingue tra quelle di esercizio, finanziate annualmente con una quota del fondo sanitario regionale determinata triennialmente nell'ambito della legge di bilancio regionale, e quelle per l'adeguamento tecnologico ed edilizio, finanziate con apposito capitolo del bilancio regionale.

In generale, come precisa il comma 6 dell'art. 22, si applicano, al Centro le disposizioni vigenti per i bilanci della unità sanitarie locali.

8.– La difesa muove, essenzialmente, dall'assunto secondo cui la disposizione impugnata si atterrebbe alla stregua di una norma di interpretazione autentica, poiché il Centro sarebbe stato sin dalla sua istituzione un ente del SSR, come attestato, soprattutto, dalle previsioni della citata legge reg. Siciliana n. 30 del 1993 (nonché da disposizioni normative successive e dagli stessi programmi operativi ai piani di rientro della Regione Siciliana dal debito sanitario), che pongono le spese di funzionamento dell'ente a carico del fondo sanitario regionale.

La Regione Siciliana ha inoltre evidenziato, che la propria tesi sarebbe corroborata da un parere del Ministero della sanità, reso a fronte della richiesta concernente la possibilità di stabilizzare il personale precario del Centro applicando le disposizioni statali in materia di stabilizzazione del personale del ruolo sanitario e socio-sanitario. Dopo una ricognizione delle funzioni del CEFPAS e della normativa di riferimento, il Ministero aveva concluso osservando che, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, le regioni hanno avviato una modifica dell'assetto organizzativo del proprio Servizio sanitario, istituendo specifici enti ai quali sono affidati in maniera centralizzata servizi e funzioni a supporto delle aziende e degli enti che erogano prestazioni sanitarie, finanziati con risorse del Servizio sanitario nazionale.

9.– La previsione impugnata ha, tuttavia, contenuto chiaramente innovativo e non già di interpretazione autentica.

Alla potestà legislativa appartiene – come più volte riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 4 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 133 del 2020, n. 73 del 2017, n. 132 del 2016 e n. 314 del 2013), anche in favore del legislatore regionale (ancora sentenza n. 133 del 2020) – la facoltà di adottare disposizioni di interpretazione autentica, le quali si saldano con le disposizioni interpretate, così esprimendo un unico precetto normativo fin dall'origine.

Si tratta di una tecnica normativa non ordinaria, bensì eccezionale, la cui riconoscibilità di solito è affidata innanzi tutto all'espressa dichiarazione, benché da sola non sufficiente, della disposizione stessa come di interpretazione autentica.

Ciò manca nella disposizione impugnata, che anzi contiene una formulazione testuale di segno opposto: essa non interpreta la disposizione del 1993, ma la integra prevedendo che «[a]l comma 1 dell'articolo 20 della legge regionale 3 novembre 1993, n. 30, dopo le parole “di diritto pubblico,” sono aggiunte le seguenti parole “è un ente del Servizio sanitario regionale”». Che si tratti di un'integrazione, come tale innovativa, e nient'affatto di un'interpretazione autentica lo mostra anche il prosieguo della disposizione che prevede che «[g]li effetti discendenti dal presente comma decorrono dalla data di entrata in vigore della presente legge», laddove invece, ove si fosse trattato di disposizione di interpretazione autentica, la norma risultante dalla saldatura con la disposizione interpretata avrebbe comportato la sua vigenza *ab origine* e non già dalla data di entrata in vigore della disposizione interpretativa.

Depongono inoltre per la natura non interpretativa della disposizione impugnata anche altre previsioni contenute nella legge reg. Siciliana n. 30 del 1993.

Così l'art. 22, comma 4, non definisce le spese del Centro come spese sanitarie, ma si limita a prevedere che le spese di funzionamento dello stesso sono finanziate con una quota del fondo sanitario regionale. D'altra parte, non si comprenderebbe, qualora il CEFPAS fosse stato, sin dalla sua istituzione, un ente del Servizio sanitario, la previsione, dettata dal comma 5 del medesimo art. 22, in virtù della quale le spese per l'adeguamento tecnologico e edilizio sono finanziate con un apposito capitolo del bilancio regionale, diverso rispetto a quello dedicato alle spese sanitarie.

Ancora, l'art. 21, comma 5, della stessa legge reg. Siciliana n. 30 del 1993, prevede l'applicazione ai direttori del Centro delle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 502 del 1992 per i direttori delle unità sanitarie locali con riserva di compatibilità, riserva che – evidentemente – non avrebbe senso nell'ipotesi in cui il CEFPAS fosse un ente del Servizio sanitario.

10.– Ciò posto, rileva innanzi tutto la mancata ricomprensione del CEFPAS nell'elenco degli enti facenti parte del Servizio sanitario indicati nell'art. 19 del d.lgs. n. 118 del 2011, i quali svolgono, almeno in via concorrente, funzioni sanitarie in senso stretto, a differenza del Centro.

La tassatività dell'elenco degli enti del Servizio sanitario costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica in funzione di controllo e contenimento della spesa sanitaria.

In particolare l'art. 19 del d.lgs. n. 118 del 2011, che introduce le disposizioni del Titolo II, dedicato ai principi contabili generali e applicati per il settore sanitario, chiarisce, nel comma 1, che le relative disposizioni costituiscono, tutte, principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, volte alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., aventi lo scopo di assicurare che gli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base di principi di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci. Saggiunge, inoltre, che le relative norme sono dirette a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte dei predetti enti, nonché a dettare i principi contabili cui devono attenersi gli stessi per l'attuazione delle disposizioni ivi contenute.

Nel comma 2, lo stesso art. 19 individua quali destinatari, oltre alle regioni, alla lettera *c*), «aziende sanitarie locali; aziende ospedaliere; istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni; aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale» e, alla lettera *d*), «gli istituti zooprofilattici di cui al decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270».

L'elenco degli indicati enti, proprio in ragione delle essenziali finalità perseguite dalle disposizioni contenenti principi contabili relativi al settore sanitario, è tassativo, almeno nel senso che non possono rientrare nel perimetro sanitario enti diversi, salvo che non siano riconducibili, al di là della denominazione formale, allo svolgimento di identiche funzioni.

Caratteristica precipua degli enti del Servizio sanitario, elencati nell'art. 19 del d.lgs. n. 118 del 2011, è infatti che essi svolgono, in via esclusiva o almeno concorrente (come nel caso degli istituti zooprofilattici), attività sanitaria strettamente intesa, ossia volta alla tutela della salute della persona umana mediante la prestazione dell'assistenza a tal fine necessaria.

Dacché il CEFPAS di Caltanissetta non può, in ogni caso, essere ricondotto a detta elencazione poiché, come si è evidenziato, svolge funzioni di formazione del personale sanitario e dei medici specializzati, di ricerca e di organizzazione di convegni, secondo quanto previsto dall'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 30 del 1993.

Come affermato da questa Corte, l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, evocato dal ricorrente quale parametro interposto, «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 132 del 2021 che richiama la sentenza n. 197 del 2019), da cui scaturisce «l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (ancora sentenza n. 132

del 2021). La disposizione persegue, pertanto, l'obiettivo ultimo di evitare indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA (sentenze n. 1 del 2024 e n. 233 del 2022).

La disposizione impugnata, quindi, qualificando il CEFPAS come ente del SSR, ancorché lo stesso esuli, nella forma e nella sostanza, dagli enti elencati dall'art. 19 del d.lgs. n. 118 del 2011, viola il principio di contenimento della spesa sanitaria, come è stato già affermato da questa Corte rispetto all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) siciliana per il fatto che non svolge solo funzioni sanitarie (sentenze n. 1 del 2024 e n. 172 del 2018).

Le censure, che si appuntano sulla violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica, espresso dal parametro interposto di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, sono dunque fondate.

11.– Parimenti sussistente è la dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, stante l'assoggettamento della Regione Siciliana al piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, che ha riguardato anche leggi della Regione Siciliana (sentenze n. 9 del 2024 e n. 172 del 2018), l'assoggettamento ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario impedisce alle regioni di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali, e, quindi, per esborsi non obbligatori (*ex plurimis*, sentenze n. 176 del 2023, n. 242, n. 190 e n. 161 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021 e n. 166 del 2020).

Più volte è stato ribadito, del resto, che i vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (tra le tante, sentenze n. 155 e 134 del 2023, n. 161 del 2022, n. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020 e n. 197 del 2019). Tale principio è stato chiaramente esplicitato proprio dall'evocato art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per il quale sono vincolanti, per la regione che li abbia sottoscritti, i piani di rientro e i programmi operativi, che – ai sensi dei commi 88 e 88-*bis* del medesimo art. 2 – ne costituiscono attuazione e aggiornamento (sentenza n. 20 del 2023). La regione assoggettata a un piano di rientro ha, quindi, non solo il dovere di rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, ma anche (e soprattutto) quello di non adottarne di nuovi, che siano di ostacolo alla piena realizzazione del piano (sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014 e, tra le altre, con riferimento alla Regione Siciliana, sentenza n. 155 del 2023).

Ne deriva che, in costanza del piano di rientro, la regione non può introdurre, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste per il raggiungimento dei LEA (sentenze n. 9 del 2024 e n. 242 del 2022).

Questo effetto preclusivo di qualsiasi disposizione regionale incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale è, invero, finalizzato a garantire contemporaneamente il processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili (sentenze n. 51 del 2013 e, quanto alla Regione Siciliana, n. 62 del 2020).

D'altra parte, l'incremento di spesa è disvelato dallo stesso parere del Ministero della salute evocato dalla difesa regionale, parere dal quale si desume che (tra l'altro) per effetto della predetta qualificazione il Centro potrebbe stabilizzare il personale precario, assunto con contratto di diritto privato, con conseguenti rilevanti (e non quantificabili) oneri che finirebbero con il riverberarsi sul fondo sanitario regionale.

12.– In conclusione, il ricorso, quanto alla censura che investe l'art. 25, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024, è fondato, con riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica costituiti sia dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, che dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, mentre può essere assorbita l'ulteriore censura con cui si invoca la violazione dei principi di cui al Titolo I del d.lgs. n. 502 del 1992.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, della legge della Regione Siciliana 16 gennaio 2024, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2024-2026);

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 97, commi primo e secondo, della Costituzione, nonché all'art. 14, comma 1, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), 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 24 settembre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 25 settembre 2024, n. 170

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e art. 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo relativamente ai principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica»; art. 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nonché art. 5, commi 12 e 13, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, come norme interposte;

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3, commi 12 e 13, L.r. Sardegna 5 febbraio 2024, n. 1 (Disposizioni finanziarie in materia di promozione turistica, sanità e su varie materie)

Esito:

- 1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 12 e 13, della L.R. Sardegna n. 1/2024, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo relativamente ai principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» recati dall'art. 8-quinquies del decreto legislativo 502/1992, nonché per mancanza di coordinamento con l'art. 5, commi 12 e 13, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 12 e 13, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente ai principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» recati dall'art. 15, comma 14, del decreto-legge 95/2012, convertito, con modificazioni, nella legge 135/2012

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le disposizioni in epigrafe.

La prima di tali disposizioni stabilisce che a valere sulle risorse residue dalla liquidazione della soppressa ATS (Agenzia Tutela della Salute) sia autorizzata una spesa a favore di ARES (Azienda Regionale della Salute) per euro 3,291,000 circa, per essere tali risorse redistribuite tra gli erogatori sanitari privati accreditati che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell'anno 2021.

La seconda di tali disposizioni autorizza l'ARES a trasferire la somma di euro 5,835,000 circa, a valere sul fondo sanitario regionale, per le finalità di incremento del tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023.

Preliminarmente, la Corte dichiara l'inammissibilità delle censure che si riferiscono ad ipotetiche violazioni degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna) e dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo relativamente ai principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» recati dall'art. 8-quinquies del

decreto legislativo 502/1992, nonché per mancanza di coordinamento con l'art. 5, commi 12 e 13, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1.

La statuizione di inammissibilità si fonda su una rilevata eccessiva genericità delle censure.

Sulle censure residue, consistenti in una putativa violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente ai principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» recati dall'art. 15, comma 14, del decreto-legge 95/2012, convertito, con modificazioni, nella legge 135/2012, la Corte si pronuncia nel merito.

Quello che il Governo lamenta come uno scostamento dai parametri previsti dalla normativa interposta, che impone una progressiva riduzione della spesa sanitaria, appare invece come una legittima prerogativa della Regione Sardegna.

Ricordato come la Regione, dotata di autonomia speciale, finanzia integralmente la spesa per la sanità sul proprio territorio, senza il concorso dello Stato, i giudici ribadiscono il concetto che in siffatte condizioni la regione, pur soggetta in generale ai vincoli della finanza pubblica, nello specifico delle misure dettate dalla legge statale per il contenimento della spesa sanitaria, essa sia libera da vincoli, salvo il solo caso di esistenza di un piano di rientro dal disavanzo, oppure quando siano compromessi i livelli essenziali delle prestazioni.

Non ricorrendo i casi da ultimo ricordati, la Regione Sardegna destina discrezionalmente e legittimamente le risorse come disposto nella normazione impugnata.

Questo principio è stato più volte confermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale (si vedano le sentenze 231/2017, 75/2016, 125/2015).

Da ultimo, la pronuncia fa notare come il decreto legge 141/2024 espressamente stabilisca che le soglie di spesa previste dal d.l. 95/2012 non si riferiscono alla Regione Sardegna.

La corte dichiara dunque, conclusivamente, l'infondatezza della questione di legittimità sollevata.

SENTENZA N. 170
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 12 e 13, della legge della Regione Sardegna 5 febbraio 2024, n. 1 (Disposizioni finanziarie in materia di promozione turistica, sanità e su varie materie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8 aprile 2024, depositato in cancelleria il 16 aprile 2024, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;
udita nell'udienza pubblica del 25 settembre 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
uditi l'avvocato dello Stato Giammarco Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Sonia Sau per la Regione autonoma della Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 25 settembre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 16 aprile 2024 (reg. ric. n. 16 del 2024), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 12 e 13, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2024, per violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», recati dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, nonché dall'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992.

1.1.– L'impugnato art. 3, comma 12, dispone che, «[a] valere sulle risorse che residuano nei bilanci di ATS in liquidazione dopo l'applicazione dell'articolo 5, comma 8, della legge regionale n. 1 del 2023, e successive modifiche ed integrazioni, è autorizzata, a favore di ARES, la spesa di euro 3.291.344,42 per le finalità di cui all'articolo 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 2023, con riferimento all'anno 2021 (missione 13 - programma 01 - titolo 1)».

Il successivo comma 13, anch'esso impugnato, prevede che, «[a] valere sul Fondo sanitario regionale relativo all'anno 2024, l'ARES è autorizzata al trasferimento della somma di euro 5.835.023,84 per la finalità di cui all'articolo 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 2023, con riferimento all'anno 2023 (missione 13 - programma 01 - titolo 1)».

1.2.– In particolare, il ricorrente, dopo aver rilevato criticità e mancanza di coordinamento fra le norme impuginate e altre previsioni dettate sempre dalla Regione autonoma della Sardegna, ritiene che l'art. 3, commi 12 e 13, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2024 avrebbe consentito alla Regione di retribuire gli erogatori privati di prestazioni sanitarie accreditati, in eccesso rispetto ai limiti di spesa imposti dal legislatore statale, così determinando la violazione dei principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito. Sarebbe in sostanza derogata la disciplina statale finalizzata a contenere la spesa

pubblica attraverso la riduzione dell'importo e dei volumi di prestazioni sanitarie erogate da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera.

1.3.– Sempre in riferimento al medesimo parametro costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia un contrasto con la norma interposta di cui all'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, adducendo che le ragioni del lamentato *vulnus* sarebbero desumibili «*prima facie*» da quanto argomentato in merito alla ritenuta violazione dell'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

1.4.– Infine, il ricorso denuncia un contrasto con gli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, poiché le norme impugnate «eccede[rebbero] la competenza regionale in materia di spesa sanitaria».

2.– La Regione autonoma della Sardegna si è costituita in giudizio con atto depositato in data 8 maggio 2024, sollevando due eccezioni di inammissibilità.

2.1.– Anzitutto, la resistente ritiene che il ricorso abbia genericamente rilevato la «non coerenza tra le norme impugnate e l'art. 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 21 febbraio 2023», nonché la «sussistenza di criticità tra le predette disposizioni», senza motivare tali asserzioni e omettendo di indicare il parametro costituzionale violato.

2.1.1.– L'eccezione è fondata.

Il ricorrente non chiarisce come il denunciato difetto di coordinamento tra norme regionali possa tradursi in un vizio di legittimità costituzionale, tant'è che non emerge dalla motivazione il riferimento a qualsivoglia parametro costituzionale leso per effetto della citata disarmonia interna alla disciplina regionale. Il ricorrente ha omesso, in sostanza, di indicare «le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate», come invece previsto dall'art. 23, primo comma, lettera *b*), della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in virtù del richiamo di cui all'art. 34, primo comma, della stessa legge. La questione è dunque inammissibile, stante l'omessa indicazione del parametro costituzionale violato (sentenza n. 193 del 2007, e, nello stesso senso, sentenza n. 116 del 2006), e vista l'impossibilità di desumerlo dalla motivazione complessiva del ricorso (sentenza n. 195 del 2021).

2.2.– Con riferimento poi alla questione concernente la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente al principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica», che si assume recato dall'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, la difesa regionale eccepisce la genericità e la scarsa chiarezza della censura. Questa, infatti, si sarebbe limitata a fare «riferimento alla necessità di gare per l'aggiudicazione delle convenzioni con il SSR», omettendo qualsivoglia «cenno ad altre parti della disposizione che risulterebbero violate».

2.2.1.– Anche tale eccezione è fondata.

Il ricorrente illustra in maniera parziale il contenuto della disposizione recante la norma interposta e si limita ad affermare che le ragioni della sua lesione sarebbero implicite e «*prima facie*» desumibili da quanto argomentato in merito alla violazione dell'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

Sennonché, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata, non meramente assertiva, né desumibile solo *per relationem*, tanto più in quanto si verta in giudizi promossi in via principale, rispetto ai quali la necessità di una congrua argomentazione si pone in termini ancora più pregnanti rispetto a quelli instaurati in via incidentale (*ex multis*, sentenze n. 95 del 2024, n. 125, n. 57 e n. 47 del 2023).

2.3.– Per le medesime ragioni, va dichiarata d'ufficio l'inammissibilità della questione promossa in riferimento agli artt. 3 e 4 dello statuto della Regione autonoma della Sardegna, in quanto tale censura è priva di qualsivoglia motivazione.

3.– Nel merito, occorre esaminare la rimanente questione di legittimità costituzionale, con cui il ricorrente deduce la violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», recati dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

4.– La questione non è fondata.

4.1.– Con le norme impugnate, la Regione autonoma della Sardegna disciplina la destinazione delle risorse che residuano dai bilanci dell’Azienda per la tutela della salute, in liquidazione, dedotte le somme necessarie a dare applicazione all’art. 5, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, e successive modifiche e integrazioni.

In particolare, la Regione autorizza l’Azienda regionale della salute a destinare: la somma di euro 3.291.344,42 alla redistribuzione tra gli erogatori privati accreditati, che abbiano prodotto un’attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell’anno 2021, e la somma di euro 5.835.023,84 all’incremento del tetto di spesa ospedaliera nell’anno 2023 (art. 3, commi 12 e 13, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2024).

4.2.– Il ricorrente lamenta la violazione dei principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica» che pongono un tetto alla spesa sanitaria. Nello specifico, fa riferimento all’art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, il quale, nella versione attualmente vigente, recita: «[a]i contratti e agli accordi vigenti nell’esercizio 2012 [...] per l’acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l’assistenza specialistica ambulatoriale e per l’assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell’importo e dei corrispondenti volumi d’acquisto in misura determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l’anno 2011, dello 0,5 per cento per l’anno 2012, dell’1 per cento per l’anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall’anno 2014. A decorrere dall’anno 2016 [...] le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono programmare l’acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità, nonché di prestazioni erogate da parte degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) a favore di cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza ricomprese negli accordi per la compensazione della mobilità interregionale [...] e negli accordi bilaterali fra le regioni per il governo della mobilità sanitaria interregionale [...], in deroga ai limiti previsti dal primo periodo. Al fine di garantire, in ogni caso, l’invarianza dell’effetto finanziario connesso alla deroga di cui al periodo precedente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adottare misure alternative, volte, in particolare, a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità erogate in regime ambulatoriale, di pronto soccorso, in ricovero ordinario e in riabilitazione e lungodegenza, acquistate dagli erogatori privati accreditati, in misura tale da assicurare il rispetto degli obiettivi di riduzione di cui al primo periodo, nonché gli obiettivi previsti dall’articolo 9-*quater*, comma 7, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125; possono contribuire al raggiungimento del predetto obiettivo finanziario anche misure alternative a valere su altre aree della spesa sanitaria. [...] Le regioni pubblicano per ciascun IRCCS su base trimestrale il valore delle prestazioni rese ai pazienti extraregionali di ciascuna regione. [...] La misura di contenimento della spesa di cui al presente comma è aggiuntiva rispetto alle misure eventualmente già adottate dalle singole regioni e province autonome di Trento e Bolzano e trova applicazione anche in caso di mancata sottoscrizione dei contratti e degli accordi, facendo riferimento, in tale ultimo caso, agli atti di programmazione regionale o delle province autonome di Trento e Bolzano della spesa sanitaria. Il livello di spesa determinatosi per il 2012 a seguito dell’applicazione della misura di contenimento di cui al presente comma costituisce il livello su cui si applicano le misure che le regioni devono adottare, a decorrere dal 2013 [...]».

In sostanza, la disposizione stabilisce per tutti i contratti e gli accordi vigenti nell’esercizio 2012 una riduzione dell’importo e dei corrispondenti volumi d’acquisto per prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l’assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, dettando percentuali di riduzione, che sono state di seguito modificate.

In particolare, l’art. 45, comma 1-*ter*, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, ha previsto che, a decorrere dall’anno 2020, il limite di spesa indicato dal citato art. 15, comma 14, primo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sia «rideterminato nel valore della spesa consuntivata nell’anno 2011», dopodiché tale valore è stato poi incrementato, dall’art. 1, comma 233, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2024 e bilancio

pluriennale per il triennio 2024-2026), «di 1 punto percentuale per l'anno 2024, di 3 punti percentuali per l'anno 2025 e di 4 punti percentuali a decorrere dall'anno 2026 [...]».

4.3.– A fronte della richiamata censura, occorre rilevare che la disciplina impugnata promana da una regione a statuto speciale – la Sardegna – che finanzia integralmente il proprio servizio sanitario regionale, in virtù di quanto disposto dall'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», secondo cui «[d]all'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato».

4.4.– Al riguardo, sin dalle sentenze n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009, questa Corte ha affermato che, ove «lo Stato non concorr[a] al finanziamento del servizio sanitario [regionale o] provinciale, [...] esso neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento [della] spesa sanitaria».

Il medesimo principio è stato di seguito ribadito (con le sentenze n. 231 del 2017, n. 75 del 2016, n. 125 del 2015, n. 187 e n. 115 del 2012), anche con specifico riferimento a leggi della Regione autonoma della Sardegna (sentenze n. 141 del 2024, n. 11 del 2021 e n. 79 del 2018).

Da ultimo, la sentenza n. 141 del 2024 ha specificamente ribadito che «i vincoli recati dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, non si riferiscono alla Regione autonoma Sardegna che provvede autonomamente e integralmente al finanziamento del proprio sistema sanitario».

4.5.– In virtù di tale costante orientamento di questa Corte, le regioni e le province autonome, che provvedano integralmente e autonomamente al finanziamento della loro spesa sanitaria regionale, pur essendo vincolate al rispetto dei principi fondamentali in materia di finanza pubblica, non sono, tuttavia, soggette alle norme che lo Stato detta per il contenimento della spesa sanitaria. Devono rispettare anche queste ultime norme solo se l'ente è sottoposto a un piano di rientro da disavanzo finanziario, in materia sanitaria, ovvero se risulta compromesso il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, per effetto della deroga ai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, posta in essere dalla regione o dalla provincia autonoma (da ultimo la citata sentenza n. 141 del 2024).

Nessuna di tali circostanze ricorre, nondimeno, nel caso oggetto dell'odierno scrutinio, poiché la Regione autonoma della Sardegna non è soggetta a piano di rientro da disavanzo finanziario e le misure introdotte con le norme impuginate non risultano idonee a compromettere i LEA.

L'obiettivo della legge è, infatti, quello di destinare le risorse regionali residue a un maggiore finanziamento della spesa sanitaria per l'assistenza ospedaliera nell'anno 2023, nonché quello di incrementare la remunerazione di prestazioni sanitarie già erogate da strutture accreditate nell'anno 2021, che hanno contribuito a ridurre le liste d'attesa rese particolarmente lunghe dall'impatto della pandemia da COVID-19.

4.6.– Pertanto, pur se il quadro costituzionale non esime la Regione autonoma della Sardegna, in uno con tutte le altre articolazioni territoriali della Repubblica, ivi comprese le autonomie speciali (sentenze n. 76 del 2023, n. 113 del 2022 e n. 36 del 2021), dall'osservanza dei principi generali di programmazione nella gestione della spesa, in vista di una razionalizzazione del sistema sanitario, non può ritenersi che tali principi risultino compromessi dalla normativa impugnata nell'odierno giudizio.

5.– In definitiva, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 12 e 13, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2024, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», stabiliti dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 12 e 13, della legge della Regione Sardegna 5 febbraio 2024, n. 1 (Disposizioni finanziarie in materia di promozione turistica, sanità e su varie materie), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo relativamente ai principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» recati dall'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nonché per mancanza di coordinamento con l'art. 5, commi 12 e 13, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 12 e 13, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente ai principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» recati dall'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, 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 25 settembre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 15 ottobre 2024, n. 172

Materia: Comuni, Province e Città metropolitane – legislazione elettorale

Parametri invocati: articoli 1, 3, 5 e 114 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: TAR Sicilia

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta)

Esito: illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta), in riferimento agli articoli 1, 3, 5 e 114 della Costituzione.

La disposizione censurata, modificando gli articoli 6, comma 2, 14-bis, comma 7, e 51, comma 1, della legge regionale Siciliana n. 15 del 2015, differisce le elezioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani a una data fissata con decreto del Presidente della Regione Siciliana da adottarsi «entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024», e contestualmente proroga al 31 dicembre 2024 il termine della gestione commissariale delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali.

Tale differimento (che segue altri sedici precedenti rinvii delle elezioni degli enti di area vasta siciliana) impedirebbe la costituzione degli organi degli enti di area vasta in Sicilia, in violazione dell'autonomia costituzionalmente attribuita agli enti in questione.

La Corte evidenzia come l'assetto istituzionale di tali enti è rimasto sostanzialmente inattuato, dal momento che i continui rinvii delle elezioni da parte del legislatore siciliano hanno di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia.

Una tale situazione è stata ritenuta già nella precedente sentenza 136 del 2023 in contrasto con gli articoli 5 e 114 della Costituzione che impongono l'istituzione dei liberi consorzi comunali (enti che tengono luogo, nella Regione, delle sopresse circoscrizioni provinciali) e delle città metropolitane, nel rispetto della loro natura di enti autonomi e costituzionalmente necessari; nonché con il canone di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, poiché il rinvio delle elezioni era stato disposto senza alcuna giustificazione.

Valgono pertanto, anche rispetto all'articolo 1 della legge regionale Siciliana n. 6 del 2023, le considerazioni già svolte dalla Consulta, secondo cui, frapponendo un perdurante ostacolo alla costituzione degli organi elettivi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane e prorogando contestualmente il commissariamento delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi, il legislatore siciliano è venuto meno al dovere, scaturente dagli articoli 5 e 114 della Costituzione, di istituire gli enti di area vasta nel rispetto della loro autonomia, stanti la «natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, ed il carattere

autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost.» (sentenza n. 136 del 2023, punto 3.6.1. del Considerato in diritto).

La Corte sottolinea come la circostanza che la nuova legge regionale motivi il rinvio delle elezioni con riferimento a processi politici di riforma, allo stato non ancora compiuti, non è sufficiente a escludere i vulnera costituzionali denunciati dal rimettente con riferimento agli articoli 5 e 114 della Costituzione.

Inoltre, specifica ancora la Corte, la declaratoria di illegittimità della norma in esame, non impedisce lo svolgimento delle elezioni nel frattempo convocate, a differenza di quanto paventato dalla Regione Siciliana.

Pertanto la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Siciliana 6/2023 e tale illegittimità si estende all'intera legge poiché le restanti disposizioni restano prive di autonoma portata normativa.

SENTENZA N.172
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, nel procedimento vertente tra il Comune di Enna e la Regione Siciliana e altri, con ordinanza del 14 febbraio 2024, iscritta al n. 51 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana e del Comune di Enna, nonché l'atto di intervento di F.M. D.;

udito nell'udienza pubblica del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Agatino Cariola per F.M. D., Viviana Sebastiana Fonte per il Comune di Enna e Nicola Dumas per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il TAR Sicilia, sezione prima, ha censurato l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, denunciandone il contrasto con gli artt. 1, 3, 5 e 114 Cost.

La disposizione censurata, modificando gli artt. 6, comma 2, 14-*bis*, comma 7, e 51, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, differisce le elezioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani a una data fissata con decreto del Presidente della Regione Siciliana da adottarsi «entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024», e contestualmente proroga al 31 dicembre 2024 il termine della gestione commissariale delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali.

Tale differimento (che segue altri sedici precedenti rinvii delle elezioni degli enti di area vasta siciliana) irragionevolmente e ingiustificatamente impedirebbe la costituzione degli organi degli enti di area vasta in Sicilia, in violazione dell'autonomia costituzionalmente attribuita agli enti in questione.

2.– Preliminarmente, va ribadita l'inammissibilità dell'intervento, nel presente giudizio, di F.M. D., per le ragioni esposte nell'ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 15 ottobre 2024 e allegata alla presente sentenza.

3.– Va poi respinta l'eccezione, sollevata dalla Regione Siciliana, di inammissibilità delle questioni per genericità della motivazione sulla rilevanza e difetto di strumentalità rispetto alla definizione del giudizio *a quo*.

Il giudice *a quo* ha infatti precisato:

– di ritenere sussistenti l'interesse ad agire e la legittimazione del Comune di Enna a impugnare il decreto di nomina del Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di

Enna, atteso che, ai sensi dell'art. 6, commi 5 e 6, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, il sindaco e i consiglieri comunali sono titolari del diritto di elettorato attivo e passivo in ordine all'elezione del Presidente del libero consorzio comunale;

– di giudicare ammissibile l'impugnazione del Comune di Enna, avendo essa a oggetto un atto amministrativo di cui il ricorrente assume, tra l'altro, l'illegittimità "derivata", in quanto fondato su una disposizione di legge (l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023) da ritenersi costituzionalmente illegittima;

– di ritenere che la censura del ricorrente Comune di Enna possa essere accolta, e il decreto n. 566 del 2023 annullato, solo all'esito della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, non essendo l'atto affetto da altri vizi che ne possano inficiare totalmente la legittimità.

Tale puntuale motivazione supera certamente la soglia della non implausibilità cui questa Corte deve improntare il proprio vaglio esterno in ordine alla rilevanza delle questioni (*ex multis*, sentenze n. 80 del 2024, punto 4.1. del *Considerato in diritto*; n. 50 del 2024, punto 3.5.1. del *Considerato in diritto*; n. 164 del 2023, punto 4 del *Considerato in diritto*).

4.– Nelle more del presente giudizio, la legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, il cui art. 1 è oggetto delle censure del rimettente, è stata abrogata dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2024.

Quest'ultima legge regionale non dispone alcun ulteriore differimento delle elezioni degli organi degli enti di area vasta, ma individua direttamente un intervallo temporale per lo svolgimento delle consultazioni elettorali (una domenica compresa tra l'1 e il 31 dicembre 2024).

Alla luce di tale sopravvenienza normativa, la Regione Siciliana ha chiesto a questa Corte di restituire gli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione in ordine alla rilevanza delle questioni.

L'istanza non può essere accolta.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 227 del 2021, punto 6 del *Considerato in diritto*; n. 170 del 2019, punto 3 del *Considerato in diritto*; n. 7 del 2019, punto 3 del *Considerato in diritto*; n. 240 del 2018, punto 3 del *Considerato in diritto*; n. 245 del 2016, punto 2.1. del *Considerato in diritto*; nonché, *a contrario*, ordinanza n. 30 del 2024), quando le norme censurate costituiscono il fondamento di provvedimenti amministrativi impugnati innanzi al giudice amministrativo, «[l]o *ius superveniens* non impone la restituzione degli atti al rimettente, poiché è ininfluenza nel giudizio *a quo*, ove si discute della legittimità di provvedimenti amministrativi da valutare in base al principio *tempus regit actum*» (sentenza n. 245 del 2016, punto 2.1. del *Considerato in diritto*), e dunque «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della [loro] adozione» (sentenza n. 170 del 2019, punto 3 del *Considerato in diritto*).

Nel giudizio *a quo*, il Comune di Enna ha impugnato innanzi al TAR Sicilia, tra l'altro, il decreto del Presidente della Regione di nomina di C. M. a Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna, lamentandone l'illegittimità "derivata", discendente dal contrasto con gli artt. 1, 3, 5 e 114 Cost. dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, sulla cui base l'atto amministrativo è stato adottato.

È dunque evidente che la legittimità del decreto impugnato dovrà essere valutata, nel giudizio *a quo*, sulla base della legge vigente al momento della sua adozione, e quindi della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, senza che rilevi la sua successiva abrogazione a opera dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2024.

5.– Nel merito, le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

5.1.– La sentenza n. 136 del 2023 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, per contrasto con gli artt. 3, 5 e 114 Cost.

Tale disposizione aveva rinviato le elezioni degli organi degli enti di area vasta della Regione Siciliana dal 2022 al 2023; e aveva contestualmente prorogato il termine finale delle gestioni commissariali delle funzioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali da «non oltre il 31 agosto 2022» a «non oltre il 31 agosto 2023».

Ripercorsa la successione delle quindici leggi regionali, precedenti la n. 16 del 2022, che avevano disposto altrettanti rinvii delle elezioni degli organi degli enti di area vasta della Regione Siciliana, questa Corte ha rilevato che l'assetto istituzionale di tali enti è rimasto «sinora sostanzialmente inattuato», dal momento che i continui rinvii delle elezioni da parte del legislatore siciliano hanno «di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia». Una tale situazione è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost., che impongono l'istituzione dei liberi consorzi comunali (enti che tengono luogo, nella Regione, delle soppresse circoscrizioni provinciali) e delle città metropolitane, nel rispetto della loro natura di enti autonomi e costituzionalmente necessari; nonché con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., poiché il rinvio delle elezioni era stato disposto senza alcuna giustificazione.

Questa Corte ha dunque invitato la Regione Siciliana a porre rimedio a tale situazione «senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale».

5.2.– La legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, promulgata il giorno antecedente a quello del deposito della sentenza n. 136 del 2023 ed entrata in vigore l'8 luglio 2023, ha nuovamente rinviato le elezioni del presidente del libero consorzio comunale e del consiglio metropolitano, questa volta a una data da fissarsi con decreto del Presidente della Regione «entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024» (art. 1, comma 1, lettere *a* e *b*). La lettera *c*) del comma 1 dell'art. 1, novellando l'art. 51, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, ha poi prorogato la gestione commissariale delle funzioni di Presidente del libero consorzio comunale a «non oltre il 31 dicembre 2024».

Tali interventi normativi si autoqualificano come realizzati «[n]elle more dell'approvazione della legge regionale di riordino dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi dei predetti enti di area vasta» (art. 1, comma 1, primo alinea); legge regionale che, in effetti, risultava in fase di gestazione all'epoca di presentazione del d.d.l. n. 502 del 26 maggio 2023, poi esitato nella legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 (così la relazione al d.d.l.).

L'art. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*) precisa, inoltre, che il rinvio delle elezioni è disposto «nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti».

5.3.– Contrariamente a quanto dedotto dalla difesa regionale, la circostanza che la legge regionale oggi scrutinata motivi il nuovo rinvio delle elezioni con riferimento a processi politici di riforma allo stato non ancora compiuti, non vale, ad avviso di questa Corte, a escludere i *vulnera* costituzionali denunciati dal rimettente, con riferimento agli artt. 5 e 114 Cost.

In effetti, l'intervento normativo oggi censurato, sommandosi ai sedici che lo hanno preceduto, ha aggiunto un ennesimo anello a quella «catena di rinvii», già stigmatizzati nella sentenza n. 136 del 2023, «che ha fatto sì che le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali – che la legge reg. Siciliana n. 15 del 2015 aveva originariamente previsto dovessero svolgersi fra il 1° ottobre e il 30 novembre 2015 –, nonché quelle dei Consigli metropolitani – che avrebbero dovuto svolgersi tra il 30 giugno e il 15 settembre 2016 ai sensi della legge reg. Siciliana n. 5 del 2016 –, ancora non abbiano avuto luogo».

Valgono pertanto, anche rispetto all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, le considerazioni già svolte da questa Corte, secondo cui, frapponendo un perdurante ostacolo alla costituzione degli organi elettivi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane e prorogando contestualmente il commissariamento delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi, il legislatore siciliano è venuto meno al dovere, scaturente dagli artt. 5 e 114 Cost., di istituire gli enti di area vasta nel rispetto della loro autonomia, stanti la «natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, ed il carattere autonomistico ad essi impresso

dall'art. 5 Cost.» (sentenza n. 136 del 2023, punto 3.6.1. del *Considerato in diritto*, e precedenti ivi citati).

5.4.– La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, d'altra parte, non sortisce l'effetto – paventato dalla Regione Siciliana nel proprio atto di costituzione – di impedire lo svolgimento nel breve termine delle elezioni degli organi degli enti di area vasta siciliani.

Ciò in quanto, *medio tempore*, il legislatore regionale ha nuovamente regolato la materia con la legge reg. Siciliana n. 24 del 2024. Tale legge regionale, non oggetto di censure nel presente giudizio, ha ancora una volta modificato gli artt. 6, commi 1 e 2, 14-*bis*, comma 7, e 51, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, disponendo che l'elezione dei Presidenti dei liberi consorzi comunali (e, di conseguenza, dei Consigli dei liberi consorzi comunali, *ex art. 7-bis*, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015) si svolga in una domenica compresa tra l'1 e il 31 dicembre 2024, e che nella stessa data abbiano luogo le elezioni dei consigli metropolitani. Elezioni che risultano essere state effettivamente indette per il giorno 15 dicembre 2024 con il decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 551 del 2024, depositato innanzi a questa Corte dalla Regione stessa.

6.– La restante disposizione della legge regionale impugnata, riguardante la sua entrata in vigore (art. 2), resta priva di autonoma portata normativa. Pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale deve estendersi all'intero testo della legge regionale (sentenze n. 168 del 2024, n. 31 del 2021, n. 228 del 2018 e n. 217 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta).

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 15 OTTOBRE 2024

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, con ordinanza del 14 febbraio 2024 (reg. ord. n. 51 del 2024).

Rilevato che, con atto depositato l'8 aprile 2024, nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto F.M. D.

Considerato che F.M. D. ha dedotto di essere intervenuto nel giudizio *a quo* in data 22 marzo 2024, e dunque in data successiva al promovimento dell'incidente di costituzionalità e alla sospensione del giudizio *a quo* stesso, sicché non può ritenersi che egli abbia acquisito la qualità di parte in tale giudizio, qualità che lo legittimerebbe alla partecipazione al giudizio costituzionale (sentenze n. 228 del 2022, punto 3.1. del *Considerato in diritto*, e n. 171 del 2022, punto 2 del *Considerato in diritto*);

che non sono pertinenti gli argomenti svolti in udienza dall'interveniente relativi alla posizione del soggetto rimasto contumace nel giudizio *a quo* il quale è certamente già parte in quel giudizio;

che neppure è conferente il riferimento al giudizio per regolamento preventivo di giurisdizione, che non determina necessariamente la sospensione del giudizio principale, rendendo così possibile l'eventuale acquisizione in esso della qualità di parte interveniente;

che, dunque, alla posizione di F.M. D. devono applicarsi i principi che regolano l'intervento nel giudizio in via incidentale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*;

che, secondo tali principi, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto quando si tratti di terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 39 e n. 22 del 2024 e n. 206 del 2019), dovendosi ovviamente intendere per "giudizio" il giudizio *a quo*, e non il giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

che nel giudizio *a quo* si controverte della legittimità di plurimi decreti del Presidente della Regione Siciliana, di nomina o proroga del Commissario per il libero Consorzio comunale di Enna: *thema disputandum* rispetto al quale non si configura un interesse "immediato e diretto" in capo a F.M. D., il quale peraltro è iscritto nelle liste elettorali di Aci Castello, Comune appartenente all'ambito territoriale della Città metropolitana di Catania e non del libero Consorzio comunale di Enna;

che neppure è sufficiente a legittimare l'intervento di F.M. D. la qualità di cittadino iscritto nelle liste elettorali siciliane, come tale «interessato alla conformazione delle strutture istituzionali in cui si esprime il circuito della rappresentanza e della responsabilità politica in tutti i livelli di governo, a partire da quello locale», posto che tale *status* non è differente rispetto a quello di tutti gli altri cittadini elettori siciliani;

che non possono trarsi elementi di segno contrario dalla sentenza n. 1 del 2014 di questa Corte, richiamata da F.M. D., atteso che, in tale pronuncia, il carattere fondamentale del diritto di voto e l'esigenza di riconoscere il sindacato di questa Corte anche sulle leggi in materia elettorale, sì da evitare di creare «una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale», sono richiamati al fine di valutare la rilevanza di questioni di legittimità costituzionale formulate dal giudice rimettente su leggi siffatte, e non già l'ammissibilità dell'intervento innanzi a questa Corte di soggetti terzi, i quali non potrebbero comunque introdurre autonome questioni di legittimità costituzionale né ampliare il perimetro di quelle sollevate dal giudice *a quo*;

che neppure fonda la legittimazione di F.M. D. l'aver instaurato, con ricorso di accertamento del proprio diritto di partecipare alla costituzione dell'organo di vertice della Città metropolitana di Catania, il giudizio nell'ambito del quale sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale definite da questa Corte con la sentenza n. 240 del 2021, e l'essere quindi interessato «a far definire l'efficacia» di tale pronuncia, non essendo detto interesse in alcun modo riconducibile alla citata previsione dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative;

che inconferenti appaiono altresì i richiami di F.M. D. alla sentenza n. 294 del 2011, che non contiene alcuna statuizione in contrasto con la costante giurisprudenza di questa Corte, oggi recepita dal già citato art. 4, comma 3, delle Norme integrative, sull'ammissibilità dell'intervento di terzi nel giudizio di legittimità costituzionale;

che, parimenti inconferente risulta, infine, il riferimento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 23 giugno 1993, Ruiz-Mateos contro Spagna, che concerne unicamente i diritti processuali, nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, di soggetti che siano al tempo stesso parti del giudizio principale;

che, in conclusione, l'intervento di F.M. D. deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento in giudizio di F.M. D.

F.to: Augusto Antonio Barbera, Presidente

Sentenza: 15 ottobre 2024, n. 174

Materia: edilizia ed urbanistica, tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente

Parametri invocati: art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Sardegna, artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 4, comma 1, lettera a), e 7, comma 16, della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie»

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), della legge in oggetto, nella parte in cui, al numero 1), ha modificato l'art. 124, comma 2, della l.r. Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), limitatamente alle parole «degli indici volumetrici e»;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge in oggetto, che ha inserito il comma 3-bis nell'art. 37 della l.r. Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture);
- 3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), della legge in oggetto, nella parte in cui, al numero 1), ha modificato l'art. 124, comma 2, della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.
- 4) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge in oggetto, che ha inserito il comma 3-bis nell'art. 37 della l.r. Sardegna n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 136 Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 4, comma 1, lettera a), della l.r. Sardegna n. 17 del 2023, modificando l'art. 124 della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, prevede che gli interventi di riuso dei seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra degli immobili destinati ad uso abitativo sono consentiti anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico edilizie comunali e regionali.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la disposizione impugnata violerebbe l'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Sardegna, in quanto, consentendo il potenziale aumento della cubatura degli immobili ad uso abitativo e l'alterazione degli standard urbanistici, contrasterebbe con il principio della pianificazione urbanistica unitaria del territorio, espresso dall'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, non rispettando in tal modo i limiti della competenza legislativa regionale primaria in materia di «edilizia ed urbanistica».

Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., quest'ultimo per inosservanza dell'«obbligo di pianificazione concertata e condivisa, necessaria per un ordinato sviluppo urbanistico e per individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Le questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. sono state ritenute inammissibili per mancanza di una motivazione non meramente assertiva, ma sufficientemente chiara e completa (tra le molte, sentenze n. 155, n. 125 e n. 80 del 2023, n. 135 del 2022).

Per quanto concerne, invece, il merito della censura di violazione dell'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Sardegna, la Corte osserva che la disposizione impugnata, per il suo contenuto, è riconducibile alla materia «edilizia ed urbanistica», attribuita dal suddetto articolo 3, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Sardegna alla competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna.

Tale articolo prevede però che questa competenza debba essere esercitata nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dettate dal legislatore statale per il soddisfacimento di un interesse unitario e che devono essere attuate su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 198 del 2018).

La Corte ha ricondotto ad esse l'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, individuato dal ricorrente come parametro interposto, che esprime il principio della necessaria pianificazione urbanistica del territorio (tra le molte, sentenze n. 147, n. 136, n. 90 e n. 17 del 2023) e costituisce il fondamento della disciplina degli standard urbanistici (sentenza n. 142 del 2024).

Il ricorrente ritiene pertanto che il legislatore regionale, prevedendo il riuso di seminterrati, piani pilotis e locali siti a piano terra anche mediante il superamento degli indici volumetrici previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali, abbia travalicato i limiti della sua competenza primaria, rappresentati dal principio di pianificazione urbanistica e dalla disciplina degli standard urbanistici.

La Corte ritiene che tale censura sia fondata poiché a suo giudizio una simile disciplina contrasta con la necessità che le deroghe agli indici di densità edilizia introdotte dal legislatore regionale siano connotate dall'eccezionalità e dalla temporaneità, nel rispetto del principio di pianificazione urbanistica espresso dall'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942. La disposizione impugnata è stata pertanto dichiarata illegittima nella parte in cui consente, in via stabile, di superare gli indici volumetrici, in violazione del suddetto principio, che limita la competenza legislativa regionale primaria in materia di «edilizia ed urbanistica» (art. 3, primo comma, lettera f, dello statuto).

Per quanto concerne, invece, l'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, anche esso oggetto di impugnativa governativa, si tratta dell'articolo che ha inserito nell'art. 37 della legge regionale Sardegna n. 8 del 2018 il nuovo comma 3-bis, prevedendo che nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa «costituisce requisito di ammissione dell'offerta tecnica il raggiungimento del punteggio minimo pari al 60 per cento del valore massimo attribuibile all'offerta tecnica stessa».

Secondo il ricorrente, sarebbero violati l'art. 3, primo comma, lettera e), dello statuto reg. Sardegna e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto tale disposizione «non trova riscontro nel codice dei contratti pubblici vigente» di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, superando, di conseguenza, i limiti della competenza legislativa regionale in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» e invadendo così la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

La disposizione impugnata violerebbe inoltre il giudicato costituzionale di cui all'art. 136 Cost., poiché rinvia al comma 1 dell'art. 37 della stessa legge regionale n. 8 del 2018, già dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte con la sentenza n. 166 del 2019.

Per quanto concerne quest'ultima questione, la Corte la ritiene non fondata perché, secondo il suo costante orientamento, la violazione del giudicato costituzionale si configura solo quando la nuova disposizione mantiene in vita o ripristina, anche indirettamente, gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale (tra le molte, ancora sentenze n. 151 del 2024 e n. 73 del 2022).

Il ricorrente invoca quale giudicato la sentenza n. 166 del 2019, con cui, per quanto qui rileva, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 (e, in via consequenziale, dei commi 2, 3, 4 e 8) dell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018.

L'art. 37, rubricato «Commissione giudicatrice», prevedeva, al comma 1, che «[n]elle procedure di aggiudicazione dei contratti di appalto e di concessione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ai sensi dell'articolo 95 del decreto legislativo n. 50 del 2016, ai fini della nomina dei componenti della commissione di gara,» la Regione istituisse «l'Albo telematico dei commissari di gara, suddiviso per categorie di specializzazione, a cui le stazioni appaltanti [avrebbero avuto] accesso libero e diretto».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'impugnare tale disposizione, sosteneva che essa, prevedendo l'istituzione presso la Regione dell'«Albo telematico dei commissari di gara», si era discostata dall'art. 78 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che aveva istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, conferendo, altresì, alla stessa ANAC la competenza di definire, con apposite linee guida, i criteri e le modalità di iscrizione, nonché le modalità di funzionamento delle commissioni giudicatrici.

Accogliendo la questione, per il contrasto dell'impugnato comma 1 con i limiti statuari della potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici, la Corte ha osservato che l'art. 78 del d.lgs. n. 50 del 2016, «nell'operare la drastica scelta di sottrarre la nomina dei commissari di gara alle stazioni appaltanti» e nel prevedere l'istituzione e la gestione, a cura dell'ANAC, del citato «Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici», aveva introdotto «una radicale innovazione [...] ispirata a finalità di trasparenza, imparzialità, tutela della concorrenza e prevenzione di reati», nell'esercizio delle «competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico» (sentenza n. 166 del 2019, punti 9.2. e 9.3. del Considerato in diritto).

Il comma 3-bis dell'art. 37, aggiunto dal qui impugnato art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, ha un contenuto del tutto estraneo all'istituzione dell'«Albo telematico dei commissari di gara», pertanto esso non riproduce né mantiene in vita o ripristina, direttamente o indirettamente, gli effetti della norma di cui al comma 1. La disposizione impugnata, infatti, riguarda i requisiti di ammissione dell'offerta tecnica nei contratti da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La Corte procede poi ad esaminare la censura dell'art. 7, comma 16, sotto il diverso profilo del riparto di competenze.

Il ricorrente lamenta il superamento dei limiti della potestà legislativa regionale in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione», di cui all'art. 3, primo comma, lettera e), dello statuto reg. Sardegna.

Questi limiti, che derivano dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, sarebbero rinvenibili nelle disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici emanate dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza». È questo, pertanto, il corretto significato da attribuire alla contemporanea evocazione del citato parametro statutario e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

A giudizio della Corte, tale questione è fondata.

La Corte ritiene che il legislatore regionale, imponendo un inderogabile punteggio minimo dell'offerta tecnica, abbia leso l'autonomia di scelta delle stazioni appaltanti, precludendo ad esse una diversa ponderazione dei criteri di valutazione delle offerte. Ciò in contrasto con l'art. 108 del d.lgs. n. 36 del 2023, ovvero del vigente codice dei contratti pubblici. Il comma 4 di tale disposizione prevede che «[i] documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto», e che, «[i]n particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto». Prevede, inoltre, che «[l]a stazione appaltante, al fine di assicurare

l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici».

Secondo il successivo comma 7, «[i] documenti di gara [...] indicano i singoli criteri di valutazione e la relativa ponderazione, anche prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato».

Imponendo un inderogabile punteggio minimo dell'offerta tecnica, la disposizione regionale impugnata lede, in definitiva, l'autonomia di scelta della stazione appaltante, alla quale viene preclusa, tra l'altro, una diversa ponderazione dei criteri di valutazione, ove ritenesse di adottare una forcella tra il minimo e il massimo, come è previsto dal citato art. 108, comma 7.

Secondo il costante orientamento della Corte, le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, attuative anche di «obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 114 del 2011).

La garanzia di un confronto concorrenziale effettivo necessita della autonomia delle stazioni appaltanti nella valutazione caso per caso della migliore offerta.

Tale autonomia è stata rafforzata dal nuovo codice dei contratti pubblici del 2023 rispetto alle precedenti sue versioni. Lo dimostrano chiaramente le norme del codice dedicate ai «principi generali» che regolano la contrattualità pubblica: in particolare, le norme contenute nei primi tre articoli del codice (principio del risultato- art. 1, comma 1; principio della fiducia – art. 2, comma 2; principio dell'accesso al mercato- art. 3, comma 1)

In conclusione, la disposizione impugnata ha superato i limiti posti dalle citate norme fondamentali, adottate dallo Stato in nome della tutela della concorrenza, alla competenza legislativa primaria che l'art. 3, primo comma, lettera e), dello statuto attribuisce alla Regione autonoma Sardegna.

In considerazione di quanto sopra, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha inserito il comma 3-bis nell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018.

SENTENZA N. 174
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera *a*), e 7, comma 16, della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 febbraio 2024, depositato in cancelleria il 22 febbraio 2024, iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udito nell'udienza pubblica del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
udito l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023.

Riservata a separata pronuncia la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, vengono ora esaminate quelle relative all'art. 4, comma 1, lettera *a*), nonché all'art. 7, comma 16.

2.– L'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 ha modificato l'art. 124 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che detta norme in tema di «[i]nterventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra».

La citata lettera *a*) è ripartita nei numeri 1) e 2).

La disposizione di cui al numero 1) ha modificato il comma 2 dell'art. 124, mentre quella di cui al numero 2) ne ha sostituito il comma 3.

Dal contenuto del ricorso si desume che l'impugnazione, pur riferendosi testualmente all'intera lettera *a*), ha per oggetto solo il suo numero 1), cui va pertanto limitato l'esame.

La modifica in questione è consistita nell'inserimento al comma 2 dell'art. 124, dopo le parole «sono consentiti», delle seguenti: «, anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali,».

Di conseguenza, ora l'art. 124, comma 2, della legge della reg. Sardegna n. 9 del 2023 dispone che «[n]egli immobili destinati ad uso abitativo sono consentiti, anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali, gli interventi di riuso dei seminterrati, piani pilotis e locali

al piano terra esistenti con l'obiettivo di contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri – che riferisce di avere promosso, con precedente ricorso iscritto al n. 35 reg. ric. 2023, analoghe questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 124, nel testo anteriore alla modifica – la disposizione impugnata violerebbe l'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Sardegna, in quanto, consentendo il potenziale aumento della cubatura degli immobili ad uso abitativo e l'alterazione degli standard urbanistici, contrasterebbe con il principio della pianificazione urbanistica unitaria del territorio, espresso dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, non rispettando in tal modo i limiti della competenza legislativa regionale primaria in materia di «edilizia ed urbanistica».

Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., quest'ultimo per inosservanza dell'«obbligo di pianificazione concertata e condivisa, necessaria per un ordinato sviluppo urbanistico e per individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

2.1.– Le questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. sono inammissibili.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, bensì anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva, ma sufficientemente chiara e completa (tra le molte, sentenze n. 155, n. 125 e n. 80 del 2023, n. 135 del 2022).

Quanto alla violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., il ricorrente non allega alcuna specifica ragione di censura e si limita a indicare i parametri asseritamente violati, il cui richiamo consente tutt'al più di ipotizzare che egli invochi genericamente la tutela costituzionale dell'ambiente e la competenza legislativa statale nella stessa materia.

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., che è denunciata senza individuare alcun parametro interposto, non si possono formulare nemmeno generiche ipotesi ricostruttive.

Il difetto di adeguata motivazione riguarda anche il denunciato contrasto con il principio di leale collaborazione. Il ricorrente lamenta l'inosservanza dell'«obbligo di pianificazione concertata e condivisa, necessaria per un ordinato sviluppo urbanistico e per individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del [c]odice dei beni culturali e del paesaggio». Manca, tuttavia, una motivazione chiara e adeguata, e non meramente assertiva, sugli specifici termini del conflitto della disposizione impugnata con il parametro evocato (nello stesso senso, sentenza n. 142 del 2024, punto 3 del *Considerato in diritto*, su analoghe questioni promosse con il citato ricorso iscritto al n. 35 reg. ric. 2023).

2.2.– Venendo all'esame nel merito della censura di violazione dell'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Sardegna, innanzi tutto deve esserne esattamente definito il perimetro.

I sintetici motivi di ricorso si concentrano sulla possibilità che gli interventi di riuso dei seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra siti negli immobili ad uso abitativo producano un aumento delle cubature e un'alterazione degli standard urbanistici (in altri termini, sulla possibilità che siano superati i limiti di densità edilizia fissati dagli standard o, in termini più rigorosi, dalla pianificazione comunale), senza contestare l'eventuale superamento, mediante il riuso, degli ulteriori «limiti di altezza e numero dei piani». Di conseguenza, la censura va circoscritta alla parte della disposizione impugnata che, modificando il comma 2 dell'art. 124 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, consente il superamento «degli indici volumetrici» previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali (in senso analogo, ancora sentenza n. 142 del 2024, punti 5.4. e 5.4.1. del *Considerato in diritto*, sulla mancata contestazione, in quel giudizio, dell'«eventuale superamento degli ulteriori limiti di altezza, distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti e gli spazi destinati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi»).

2.2.1.– Ciò premesso, si osserva che la disposizione impugnata, per il suo contenuto, è riconducibile alla materia «edilizia ed urbanistica», attribuita dall'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Sardegna alla competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna.

Secondo lo stesso art. 3 dello statuto, tuttavia, questa competenza deve essere esercitata nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dettate dal legislatore statale per «rispond[ere] complessivamente ad un interesse unitario» e che «esig[o]no, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 198 del 2018).

A tali norme questa Corte ha già ricondotto l'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, individuato dal ricorrente come parametro interposto, che esprime il principio della necessaria pianificazione urbanistica del territorio (tra le molte, sentenze n. 147, n. 136, n. 90 e n. 17 del 2023) e costituisce il fondamento della disciplina degli standard urbanistici (sentenza n. 142 del 2024).

Il ricorrente lamenta dunque che il legislatore regionale, prevedendo il riuso di seminterrati, piani pilotis e locali siti a piano terra anche mediante il superamento degli indici volumetrici previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali, avrebbe travalicato i limiti della sua competenza primaria, rappresentati dal principio di pianificazione urbanistica e dalla disciplina degli standard urbanistici.

La fondatezza della censura deriva dalla natura stabile della disciplina espressamente derogatoria degli indici volumetrici contenuta, in termini generali, nella disposizione impugnata, disciplina che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il legislatore regionale può introdurre purché le deroghe generali siano connotate dalla «eccezionalità e [...] temporaneità» e dal perseguimento di «obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri» (tra le molte, sentenza n. 17 del 2023).

A tal proposito sono rilevanti le considerazioni svolte da questa Corte nella citata sentenza n. 142 del 2024, sotto due profili (trattati, rispettivamente, ai punti 6.1.2. e 6.3.3. del *Considerato in diritto*).

Il primo attiene alla questione che il Presidente del Consiglio dei ministri aveva promosso, per violazione dei medesimi parametri evocati in questa sede, nei confronti dell'art. 124 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 nel testo previgente, che ammetteva gli interventi di riuso di seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra senza consentire espressamente il superamento degli indici volumetrici.

Questa Corte ha ritenuto la questione non fondata, escludendo che «la disciplina sul riutilizzo di spazi e volumi dia luogo di per sé alla deroga agli indici volumetrici». Ha tuttavia osservato, rilevando la stabile portata derogatoria della previsione qui censurata, che «[t]anto trova conferma *a contrario* nello *ius superveniens* che ha modificato il comma 2 dell'art. 124», in quanto «l'art. 4, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 ha aggiunto alla norma che consente il riuso dei seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra esistenti negli immobili destinati ad uso abitativo, l'inciso “anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali”», autorizzando espressamente «[s]olo con tale addizione [...] la superabilità della densità edilizia».

Il secondo profilo attiene invece all'accoglimento, sulla base delle stesse censure, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 123, comma 11, della legge regionale n. 9 del 2023, che consentiva espressamente il recupero dei sottotetti «anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali».

Questa Corte ha rilevato, in particolare, che l'impugnata disposizione derogatoria, «pur nella apprezzabile finalità di ridurre il consumo di suolo, disattende la densità prevista dagli strumenti urbanistici in termini stabili, assentendo in via generale gli interventi di riutilizzo con riguardo ad un novero particolarmente ampio di spazi e volumi». Da ciò la conclusione che «[l]a norma regionale impugnata [...] vulnera [...] l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio presidiato dagli standard e dal principio di pianificazione».

Infine, questa Corte ha ritenuto sufficiente, per ripristinare la legittimità costituzionale della disposizione, «espungere l'inciso “degli indici volumetrici e”».

Le medesime ragioni – e la medesima limitazione della pronuncia ablativa (per le considerazioni qui svolte al precedente punto 2.2.) – valgono anche per la disposizione derogatoria in esame.

Pertanto, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, nella parte in cui, al numero 1), ha modificato l'art. 124, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente alle parole «degli indici volumetrici e».

3.– Passando all'esame dell'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, esso ha inserito nell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018 il nuovo comma 3-*bis*, secondo cui «[p]er i contratti di cui al comma 1 costituisce requisito di ammissione dell'offerta tecnica il raggiungimento del punteggio minimo pari al 60 per cento del valore massimo attribuibile all'offerta tecnica stessa».

Ad avviso del ricorrente, sarebbero violati l'art. 3, primo comma, lettera e), dello statuto reg. Sardegna e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto tale disposizione «non trova riscontro nel codice dei contratti pubblici vigente» di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, superando, di conseguenza, i limiti della competenza legislativa regionale in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» e invadendo così la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

La disposizione impugnata violerebbe inoltre il giudicato costituzionale di cui all'art. 136 Cost., poiché rinvia al comma 1 dell'art. 37 della stessa legge regionale n. 8 del 2018, già dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 166 del 2019.

3.1.– Va innanzi tutto esaminata la censura di violazione del giudicato costituzionale, promossa in riferimento all'art. 136 Cost., in quanto attinente all'esercizio stesso del potere legislativo, «che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenza n. 151 del 2024; nello stesso senso, tra le molte, sentenze n. 73 del 2022 e n. 215 del 2021).

3.1.1.– La questione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, la violazione del giudicato costituzionale si configura solo quando la nuova disposizione mantiene in vita o ripristina, anche indirettamente, gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale (tra le molte, ancora sentenze n. 151 del 2024 e n. 73 del 2022).

Il ricorrente invoca quale giudicato la sentenza n. 166 del 2019, con cui, per quanto qui rileva, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 (e, in via consequenziale, dei commi 2, 3, 4 e 8) dell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018.

L'art. 37, rubricato «Commissione giudicatrice», prevedeva, al comma 1, che «[n]elle procedure di aggiudicazione dei contratti di appalto e di concessione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ai sensi dell'articolo 95 del decreto legislativo n. 50 del 2016, ai fini della nomina dei componenti della commissione di gara,» la Regione istituiva «l'Albo telematico dei commissari di gara, suddiviso per categorie di specializzazione, a cui le stazioni appaltanti [avrebbero avuto] accesso libero e diretto».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'impugnare tale disposizione, sosteneva che essa, prevedendo l'istituzione presso la Regione dell'«Albo telematico dei commissari di gara», si era discostata dall'art. 78 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che aveva istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, conferendo, altresì, alla stessa ANAC la competenza di definire, con apposite linee guida, i criteri e le modalità di iscrizione, nonché le modalità di funzionamento delle commissioni giudicatrici.

Accogliendo la questione, per il contrasto dell'impugnato comma 1 con i limiti statuari della potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici, questa Corte ha osservato che l'art. 78 del d.lgs. n. 50 del 2016, «nell'operare la drastica scelta di sottrarre la nomina dei commissari di gara alle stazioni appaltanti» e nel prevedere l'istituzione e la gestione, a cura dell'ANAC, del citato «Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici», aveva introdotto «una radicale innovazione [...] ispirata a finalità di trasparenza, imparzialità, tutela della concorrenza e prevenzione di reati», nell'esercizio delle «competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico» (sentenza n. 166 del 2019, punti 9.2. e 9.3. del *Considerato in diritto*).

Il comma 3-*bis* dell'art. 37, aggiunto dal qui impugnato art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, ha un contenuto del tutto estraneo all'istituzione dell'«Albo telematico dei

commissari di gara», pertanto esso non riproduce né mantiene in vita o ripristina, direttamente o indirettamente, gli effetti della norma di cui al comma 1. La disposizione impugnata, infatti, riguarda i requisiti di ammissione dell'offerta tecnica nei contratti da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

3.2.– Si può ora passare all'esame della censura dell'art. 7, comma 16, sotto il diverso profilo del riparto di competenze.

Il ricorrente lamenta il superamento dei limiti della potestà legislativa regionale in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione», di cui all'art. 3, primo comma, lettera e), dello statuto reg. Sardegna.

Questi limiti, che derivano dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, sarebbero rinvenibili nelle disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici emanate dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza». È questo, pertanto, il corretto significato da attribuire alla contemporanea evocazione del citato parametro statutario e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.2.1.– La questione è fondata.

Sebbene il ricorrente non indichi espressamente specifiche norme del d.lgs. n. 36 del 2023 limitanti la potestà legislativa regionale, va considerato che la disposizione impugnata ha per oggetto la «offerta tecnica» nelle procedure di aggiudicazione dei contratti di cui al comma 1 dell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, vale a dire, come si è visto, nelle procedure di aggiudicazione dei «contratti di appalto e di concessione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo». Questo ambito oggettivo consente di identificare con certezza le norme statali di riferimento in quelle che, al Titolo V della Parte V del Libro II del d.lgs. n. 36 del 2023 (articoli da 107 a 112), disciplinano «[l]a selezione delle offerte», con particolare riguardo all'art. 108, che, fra l'altro, detta norme sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La disposizione impugnata prevede che, qualora il contratto sia aggiudicato con questo criterio, la componente tecnica dell'offerta deve raggiungere un punteggio minimo, pari al sessanta per cento del tetto massimo stabilito dalla stazione appaltante per la valutazione di tale componente, pena la non ammissione dell'offerta tecnica stessa. Considerato che il raggiungimento del punteggio minimo può essere verificato solo in seguito alla valutazione dell'offerta da parte dei commissari di gara, il legislatore regionale ha introdotto, all'esito di tale valutazione, una causa di esclusione automatica dell'offerta tecnica dalla procedura di affidamento, che non lascia alla stazione appaltante alcun margine per una scelta diversa.

Una simile previsione non è contemplata dall'art. 108 cod. contratti pubblici.

Il comma 4 di tale disposizione prevede che «[i] documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto», e che, «[i]n particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto». Prevede, inoltre, che «[l]a stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici».

Secondo il successivo comma 7, «[i] documenti di gara [...] indicano i singoli criteri di valutazione e la relativa ponderazione, anche prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato».

Il codice dei contratti pubblici è dunque improntato al principio della «autonomia di scelta dell'amministrazione aggiudicatrice, che [...] deve correlare l'individuazione, oltre che dei criteri, anche degli elementi di valutazione degli stessi, alla natura, all'oggetto e al contenuto dell'appalto», spettando alla sua discrezionalità «tanto determinare e poi applicare i criteri di volta in volta ritenuti più idonei per valutare il carattere più vantaggioso dell'offerta» (sentenza n. 23 del 2022, con

argomenti riferiti all'art. 95, comma 6, del previgente codice dei contratti pubblici, ma estensibili alle analoghe previsioni di cui all'art. 108 del d.lgs. n. 36 del 2023).

Imponendo un inderogabile punteggio minimo dell'offerta tecnica, la disposizione regionale impugnata lede, in definitiva, l'autonomia di scelta della stazione appaltante, alla quale viene preclusa, tra l'altro, una diversa ponderazione dei criteri di valutazione, ove ritenesse di adottare una forcella tra il minimo e il massimo, come è previsto dal citato art. 108, comma 7. Disposizione, quest'ultima, che affida alla stessa stazione appaltante il potere di valutare, volta per volta, l'adeguatezza dello scarto, senza stabilirlo in modo fisso.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, attuative anche di «obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 114 del 2011). Ne consegue che le regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme. In particolare, questa Corte ha affermato che «[l]a concorrenza, che in generale rinviene nell'uniformità di disciplina "un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali" (sentenza n. 283 del 2009), *a fortiori*, non tollera regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici» (ancora, sentenza n. 23 del 2022).

La garanzia di un confronto concorrenziale effettivo necessita della autonomia delle stazioni appaltanti nella valutazione caso per caso della migliore offerta.

Tale autonomia è stata rafforzata dal nuovo codice dei contratti pubblici del 2023 rispetto alle precedenti sue versioni. Lo dimostrano chiaramente le norme del codice dedicate ai «principi generali» che regolano la contrattualità pubblica: in particolare, le norme contenute nei primi tre articoli del codice.

In base al «[p]rincipio del risultato», le stazioni appaltanti «perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza» (art. 1, comma 1).

In base al «[p]rincipio della fiducia», viene favorita e valorizzata «l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato» (art. 2, comma 2).

Infine, in base al «[p]rincipio dell'accesso al mercato», le stazioni appaltanti «favoriscono [...] l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità» (art. 3, comma 1).

L'autonomia delle stazioni appaltanti, dunque, risulta potenziata: limitarla significherebbe pregiudicare la competizione tra le imprese che aspirano all'aggiudicazione del contratto.

In conclusione, la disposizione impugnata ha superato i limiti posti dalle citate norme fondamentali, adottate dallo Stato in nome della tutela della concorrenza, alla competenza legislativa primaria che l'art. 3, primo comma, lettera *e*), dello statuto attribuisce alla Regione autonoma Sardegna.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha inserito il comma 3-*bis* nell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di

stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie», nella parte in cui, al numero 1), ha modificato l'art. 124, comma 2, della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), limitatamente alle parole «degli indici volumetrici e»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha inserito il comma 3-*bis* nell'art. 37 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture);

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, nella parte in cui, al numero 1), ha modificato l'art. 124, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha inserito il comma 3-*bis* nell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 136 Cost., 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 15 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 25 settembre 2024, n. 175

Materia: politiche di coesione

Parametri invocati: artt. 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: artt. 1, comma 1, 2, comma 4, da 9 a 15 e 22 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), come convertito

Esito: illegittimità costituzionale parziale dell'art. 2, comma 4, del d.l. 124/2023; inammissibilità, non fondatezza o cessata materia del contendere in riferimento alle altre questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

La Regione Campania ha impugnato diverse disposizioni contenute nel del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), come convertito, e segnatamente gli artt. 1, comma 1 - nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettere d) e i), della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) - , 2, comma 4, da 9 a 15 e 22, in riferimento a plurimi parametri costituzionali.

Il complesso dei motivi di ricorso può essere suddiviso in due distinti ambiti tematici.

Con un primo ordine di censure, la Regione Campania ha impugnato alcune disposizioni del d.l. 124/2023 aventi ad oggetto la riforma delle politiche di coesione e del relativo ciclo di programmazione per il periodo 2021-2027. Si tratta delle censure relative all'art. 1, comma 1, nella parte in cui, sostituisce il dettato dell'art. 1, comma 178, lettere d) ed i), della l. 178/2020, e delle censure relative all'art. 2, comma 4.

Tali previsioni vengono impugunate lamentando, complessivamente, la violazione, diretta o in via di ridondanza, degli artt. 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., perché esse inciderebbero sull'autonomia programmatica, finanziaria e di spesa della Regione negli ambiti oggetto di interventi sostenuti dai fondi di coesione, subordinando tale autonomia a scelte dell'autorità statale idonee a ritardare indefinitamente i procedimenti di assegnazione dei fondi e a un potere unilaterale della stessa di definanziare e riassegnare questi ultimi anche per carenze e ritardi non imputabili alla regione destinataria dei fondi, in violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 1, comma 1 del d.l. 124/2023 sostituisce il dettato dell'art. 1, comma 178, lettera d), della l. 178/2020, stabilendo che l'Accordo per la coesione (strumento che sostituisce i precedenti Patti di sviluppo e coesione, PSC), regolante le modalità di utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), venga stipulato dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e dal Presidente della Regione interessata "dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione".

Le questioni relative alla norma censurata non sono fondate. Al riguardo, la Corte osserva che gli interventi finanziati col FES operano in aggiunta rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale, sono riferiti a finalità non ordinarie di perequazione e garanzia indicate dalla norma costituzionale, e comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle

funzioni; e, da ultimo, non sono rivolti alla generalità degli enti territoriali, bensì ad alcuni tra essi o a distinte categorie di questi ultimi. In altri termini, le risorse del FSC afferiscono direttamente all'art. 119, quinto comma, Cost., con la conseguenza che la relativa competenza legislativa spetta allo Stato in via esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il medesimo art. 1, comma 1, del d.l. 124/2023 sostituisce il dettato dell'art. 1, comma 178, lettera i), della l. 178/2020, stabilendo che, per far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del FSC già assegnate e non ancora utilizzate, “possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza”, previa interlocuzione con l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato.

Le questioni relative alla norma censurata non sono fondate. La disciplina delle politiche di coesione e del riparto del FSC rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, quinto comma, Cost., e secondo la costante giurisprudenza costituzionale specificamente riferita al FSC, “spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi”.

Nel caso di specie, tale disciplina si rivela finalizzata a contrastare il problema dei ritardi e delle inefficienze nella realizzazione dei progetti finanziati con il FSC, anche sulla base di meccanismi di monitoraggio idonei a condurre, in caso di mancato utilizzo delle risorse assegnate, al definanziamento del progetto le cui risorse non siano state utilizzate nei termini del cronoprogramma contenuto nell'Accordo per la coesione. Al tempo stesso, la norma non lede i principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione, giacché tale disposizione va intesa nel senso che il definanziamento in questione non possa avere ad oggetto risorse che siano state assegnate alla Regione a seguito della stipula dell'Accordo per la coesione, ma rispetto alle quali non sia ancora intervenuto alcun impegno di spesa. Inoltre, la norma non è insensibile all'eventualità che il ritardo accumulato nell'utilizzo delle risorse non sia imputabile a carenze dell'amministrazione regionale. L'ultimo periodo della lettera i) stabilisce infatti che prima di disporre la riassegnazione debba comunque essere “sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato”.

Peraltro, in un momento anche precedente, la Regione assegnataria delle risorse può chiedere, in caso di mancato rispetto del cronoprogramma contenuto nell'Accordo per la coesione, la modifica del cronoprogramma medesimo, qualora fornisca adeguata dimostrazione dell'impossibilità di rispettare il predetto cronoprogramma per circostanze non imputabili a sé ovvero al soggetto attuatore dell'intervento o della linea d'azione.

A sua volta, l'art. 2, comma 4, del d.l. 124/2023 stabilisce che il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione degli interventi e delle linee d'azione, determina il definanziamento dell'Accordo stesso per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma, e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio; e che i relativi importi definanziati sono nuovamente assegnati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) secondo criteri di premialità.

Le questioni relative alla norma censurata sono fondate, nei limiti precisati dalla Corte. La Consulta premette che la materia in oggetto è riconducibile agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, quinto comma, Cost., ossia ad un ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tuttavia, ancorché rientri in tale ambito anche la scelta dello schema procedimentale maggiormente in grado di garantire l'ottimale impiego dei fondi in vista della realizzazione dei prescritti obiettivi, le Regioni destinatarie delle risorse del FSC non possano essere collocate “in una posizione che ne sacrifichi eccessivamente l'autonomia e la capacità di programmazione ed esecuzione degli interventi, in spregio agli artt. 3, 5 e 97 Cost.”.

Stabilendo un definanziamento automatico nel caso in cui venga riscontrato il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, la norma censurata comprime in termini irragionevoli l'autonomia regionale nell'esercizio della propria potestà di programmazione ed esecuzione dei

progetti afferenti al FSC, poiché “non attribuisce adeguato rilievo all’eventualità che il ritardo in questione sia imputabile a fattori estranei alla responsabilità dell’amministrazione regionale”, e non assicura alla Regione alcuna possibilità di essere sentita dalle autorità statali in un momento precedente all’adozione del provvedimento di definanziamento. La norma è pertanto illegittima nella parte in cui non prevede che il suddetto definanziamento sia disposto sentita l’amministrazione titolare dell’intervento definanziato.

Con il secondo gruppo di motivi contenuti nel ricorso la Regione Campania ha impugnato gli artt. da 9 a 15 e 22 del d.l. n. 124 del 2023.

Tali disposizioni disciplinano, in sostituzione delle preesistenti otto ZES, la Zona economica speciale per il Mezzogiorno (ZES unica), istituita a partire dal 1° gennaio 2024, che ricomprende l’intero territorio delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna. La ZES unica è definita come “una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l’esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d’impresa”.

La Regione censura queste disposizioni lamentando la violazione, diretta o in via di ridondanza, degli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., in ragione dell’ingiustificato e indebito accentramento della governance di un istituto quale la ZES unica, che inciderebbe su competenze legislative regionali quali il governo del territorio, i porti e gli aeroporti civili e il sostegno all’innovazione per i settori produttivi, in assenza di un’adeguata salvaguardia del principio di leale collaborazione.

Secondo il giudice delle leggi nel caso di specie il ricorso della Regione ricorrente omette del tutto di affrontare le ragioni del contrasto della gran parte delle disposizioni impugnate (nello specifico degli artt. 10, 12, 13 e 14 del d.l. 124/2023) con i riferiti parametri costituzionali, risultando i motivi di ricorso privi di adeguate argomentazioni. Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i predetti articoli sono pertanto dichiarate inammissibili. La Corte dichiara inoltre la cessazione della materia del contendere limitatamente alle questioni promosse dalla Regione Campania con riguardo all’art. 9 del d.l. 124/2023, a seguito di parziale rinuncia al ricorso da parte della Regione stessa.

SENTENZA N. 175
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1 – nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettere *d*) e *i*), della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) –, 2, comma 4, da 9 a 15 e 22 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 162, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 15 gennaio 2024, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2024, iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;
uditi l'avvocato Almerina Bove e Angelo Marzocchella per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 25 settembre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 2 del 2024), la Regione Campania ha impugnato diverse disposizioni contenute nel d.l. n. 124 del 2023, come convertito, e segnatamente gli artt. 1, comma 1 – nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettere *d*) e *i*), della legge n. 178 del 2020 –, 2, comma 4, da 9 a 15 e 22, in riferimento a plurimi parametri costituzionali.

Il complesso dei motivi di ricorso può essere suddiviso in due distinti ambiti tematici.

1.1.– Con un primo ordine di censure, la Regione Campania ha impugnato alcune disposizioni contenute nel d.l. n. 124 del 2023, come convertito, aventi ad oggetto la riforma delle politiche di coesione e del relativo ciclo di programmazione per il periodo 2021-2027.

Tra queste, è oggetto di impugnazione l'art. 1, comma 1, del richiamato decreto-legge nella parte in cui, sostituendo integralmente la disciplina vigente contenuta nell'art. 1, comma 178, della legge n. 178 del 2020, ha stabilito che l'Accordo per la coesione (strumento che sostituisce i precedenti Patti di sviluppo e coesione, PSC) venga stipulato dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e dal Presidente della regione interessata «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione» (lettera *d*).

Il medesimo art. 1, comma 1, è altresì impugnato nella parte in cui, sostituendo il dettato dell'art. 1, comma 178, lettera *i*), della legge n. 178 del 2020, ha stabilito che, per far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del FSC già assegnate e non ancora utilizzate, «possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza», previa interlocuzione con l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato.

La Regione ricorrente impugna altresì l'art. 2, comma 4, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui prevede che, in corso di esecuzione dell'Accordo per la coesione, il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale determina il definanziamento per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata e i pagamenti effettuati e che i relativi importi definanziati sono nuovamente assegnati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) secondo criteri di premialità.

Tali previsioni vengono impugnate lamentando, complessivamente, la violazione, diretta o in via di ridondanza, degli artt. 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., perché esse inciderebbero sull'autonomia programmatica, finanziaria e di spesa della Regione negli ambiti oggetto di interventi sostenuti dai fondi di coesione, subordinando tale autonomia a scelte dell'autorità statale idonee a ritardare indefinitamente i procedimenti di assegnazione dei fondi e a un potere unilaterale della stessa di definanziare e riassegnare questi ultimi anche per carenze e ritardi non imputabili alla regione destinataria dei fondi, in violazione del principio di leale collaborazione.

1.2.– Con un secondo ordine di motivi, la Regione Campania ha impugnato gli artt. da 9 a 15 e 22 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, con i quali è stata istituita e disciplinata la ZES unica, con la contestuale soppressione delle otto ZES esistenti.

In relazione al complesso di tali previsioni, la Regione ricorrente lamenta la violazione, diretta o in via di ridondanza, degli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., perché l'istituzione della ZES unica e le previste modalità del suo funzionamento determinerebbero l'ingiustificato e indebito accentramento della *governance* di un organo, i cui poteri eroderebbero le competenze assegnate dall'art. 117, terzo comma, Cost. alle regioni, nelle materie relative al governo del territorio, ai porti e agli aeroporti civili e al sostegno all'innovazione per i settori produttivi, in assenza di un'adeguata salvaguardia del principio di leale collaborazione.

2.– Con riferimento al primo gruppo di censure, riguardanti la riforma del ciclo di programmazione delle politiche di coesione per gli anni 2021-2027, è necessario, prima di affrontare il merito delle questioni, dare brevemente conto del contesto normativo entro il quale si collocano le disposizioni impuginate.

2.1.– Gli artt. 1 e 2 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, sono inseriti nel Capo I, intitolato «Utilizzazione delle risorse nazionali ed europee in materia di coesione», e devono essere ricondotti all'obiettivo, ricavabile dal preambolo del medesimo decreto-legge, di «rafforzare ulteriormente l'attività di programmazione, di coordinamento e di supporto all'attuazione, al monitoraggio, alla valutazione e al sostegno delle politiche di coesione, con riferimento alle pertinenti risorse nazionali ed europee, nonché di favorire l'integrazione tra le politiche di coesione e il Piano nazionale di ripresa e resilienza».

L'art. 1 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, con particolare riferimento ai commi da 1 a 3, modifica l'attuale disciplina in tema di programmazione e utilizzo delle risorse del FSC stanziato per il ciclo di programmazione 2021-2027.

Il FSC è stato istituito dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42) ed è finalizzato, secondo quanto prevede l'art. 4, comma 1, «a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese».

La disciplina di dettaglio riguardante i criteri e la modalità di ripartizione dei fondi relativi al periodo di programmazione 2021-2027 è contenuta nell'art. 1, comma 178, della legge n. 178 del 2020.

Quest'ultimo, al primo periodo, stabilisce che le risorse del FSC sono volte «a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, ripartiti nella proporzione dell'80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e del 20 per cento nelle aree del Centro-Nord».

Sino alle modifiche apportate dalle disposizioni oggetto di impugnazione, la disciplina riguardante le modalità di ripartizione delle risorse del FSC risultava incentrata su obiettivi strategici

relativi ad aree tematiche per la convergenza e la coesione sulla base delle missioni stabilite nel “Piano Sud 2030”, in coerenza con gli obiettivi e le strategie dei Fondi strutturali europei 2021-2027. Lo strumento cui si affidava tale programmazione era costituito dai Piani di sviluppo e coesione (PSC), attribuiti alla titolarità di ciascuna amministrazione competente (centrale, regionale e locale) e oggetto dell’approvazione del CIPESS.

2.2.– Per effetto di tali modifiche (apportate dall’art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, all’art. 1, comma 178, della legge n. 178 del 2020), la dotazione del FSC è attualmente «impiegata per iniziative e misure afferenti alle politiche di coesione, come definite dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, nonché per l’attuazione degli Accordi per la coesione di cui alle lettere c) e d)», «in coerenza con le politiche settoriali, con gli obiettivi e le strategie dei fondi strutturali europei del periodo di programmazione 2021-2027 e con le politiche di investimento e di riforma previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), secondo principi di complementarità e di addizionalità» (lettera a).

La nuova lettera b) del richiamato comma 178 ridefinisce ulteriormente le modalità di ripartizione, stabilendo che il CIPESS, con una o più delibere adottate su proposta del Ministro competente, imputa in chiave programmatica le risorse del FSC alle amministrazioni statali e centrali nel rispetto del criterio di ripartizione, direttamente ai soggetti che gestiranno gli interventi.

Con le lettere c) e d) del medesimo comma 178 viene introdotto, in sostituzione dei precedenti PSC, lo strumento dell’Accordo per la coesione, stipulato dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR con ciascun Ministro, per conto delle amministrazioni centrali titolari di risorse del FSC (lettera c), e con ciascun Presidente di regione (lettera d), in entrambi i casi «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione». L’Accordo per la coesione è stipulato sulla base delle somme stanziare a titolo di imputazione programmatica dal CIPESS per ciascuna amministrazione statale o regionale, e con esso «vengono individuati gli obiettivi di sviluppo da perseguire attraverso la realizzazione di specifici interventi, anche con il concorso di più fonti di finanziamento».

Gli accordi stipulati ai sensi della lettera d) contengono, per quanto necessario al fine dell’odierno esame, «la specificazione degli interventi e delle eventuali linee d’azione suscettibili di finanziamento» (numero 1), «il cronoprogramma procedurale e finanziario di ciascun intervento o linea d’azione» (numero 2), «l’indicazione del contenuto degli impegni reciprocamente assunti» (numero 4), «il piano finanziario dell’Accordo per la coesione articolato per annualità definito in considerazione del cronoprogramma finanziario degli interventi» (numero 6), come anche «i principi per la definizione del sistema di gestione e controllo dell’Accordo per la coesione, nonché di monitoraggio dello stesso» (numero 7).

L’assegnazione effettiva delle risorse avviene, nei limiti quantitativi di cui alla delibera di imputazione programmatica del CIPESS e sulla base dell’Accordo per la coesione, unicamente dopo la sottoscrizione di quest’ultimo (art. 1, comma 178, lettera e, della legge n. 178 del 2020, come modificato).

2.3.– Ulteriore disposizione che richiede attenzione è quella contenuta nella lettera i) del medesimo comma 178, come sostituito dalla disposizione oggetto di impugnazione. Essa disciplina infatti le procedure contabili relative alla gestione del FSC, prevedendo, tra l’altro, che, «[p]er far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, assegnate per un intervento e non ancora utilizzate, possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza. In tal caso, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, d’intesa con l’Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze, dispone la riassegnazione delle risorse per il nuovo intervento, sentita l’amministrazione titolare dell’intervento defanziato».

Infine, una disciplina *ad hoc* è dedicata proprio a termini e condizioni per la modifica degli Accordi per la coesione dopo la loro approvazione. Questi, infatti, possono essere modificati (secondo

quanto prevede attualmente l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito) d'intesa tra le parti, sulla base degli esiti dell'istruttoria svolta dal Dipartimento per le politiche di coesione e in coerenza con i profili finanziari definiti dalla delibera CIPESS di assegnazione delle risorse. La medesima previsione stabilisce altresì che «[l]a modifica del cronoprogramma, come definito dall'accordo per la coesione, è consentit[a] esclusivamente qualora l'Amministrazione assegnataria delle risorse fornisca adeguata dimostrazione dell'impossibilità di rispettare il predetto cronoprogramma per circostanze non imputabili a sé ovvero al soggetto attuatore dell'intervento o della linea d'azione».

2.4.– Altra disposizione rilevante ai fini dell'odierno esame è quella contenuta nell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito.

Inserito nell'articolo avente ad oggetto le modalità di realizzazione degli interventi ammessi al finanziamento a valere sulle risorse del FSC e il relativo monitoraggio, il comma 2 stabilisce che il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione dei relativi interventi e delle linee di azione ivi indicati, determina il definanziamento dell'Accordo medesimo, per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma, e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio di cui all'art. 4 del medesimo d.l. n. 124 del 2023, come convertito. La disposizione, modificata in sede di conversione, aggiunge che «[l]e risorse derivanti dal definanziamento di cui al primo periodo rientrano nella disponibilità del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, per essere nuovamente impiegate per le finalità di cui all'articolo 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall'articolo 1 del presente decreto, secondo criteri di premialità, nei limiti della ripartizione di cui al medesimo articolo 1, comma 178, alinea, primo periodo».

3.– Poste queste necessarie premesse, è ora possibile esaminare il primo ordine di questioni poste con il ricorso indicato in epigrafe.

3.1.– La Regione ricorrente ha impugnato, in primo luogo, la novellata lettera *d*) dell'art. 1, comma 178, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui prevede che l'Accordo per la coesione sia sottoscritto dalle parti «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione», ove sia interpretata nel senso che la sottoscrizione dell'Accordo medesimo sia subordinata alla verifica dei precedenti cicli di programmazione, anziché allo stato di avanzamento dei lavori.

La Regione Campania assume, infatti, che l'indeterminatezza dei contenuti e dei presupposti con cui verrebbe «dato atto» dei risultati dei cicli precedenti attribuirebbe all'autorità ministeriale, che è parte della stipula dell'Accordo per la coesione, una posizione di supremazia nei confronti della Regione, che si troverebbe in una posizione di «grave e ingiustificabile debolezza», perché obbligherebbe quest'ultima a giustificare, nella sostanza, la mancata realizzazione dei risultati di un ciclo di programmazione che, in realtà, non sarebbe concluso.

Da ciò la difesa regionale trae la conseguenza della violazione degli artt. 3 e 97 Cost., per come essi si ripercuotono sulle competenze legislative regionali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché sui principi ricavabili dagli artt. 5, 118 e 119 Cost.

3.1.1.– In via preliminare, l'Avvocatura generale eccepisce l'inammissibilità del motivo d'impugnazione, affermando che la Regione ricorrente non avrebbe dimostrato in che modo la dedotta violazione si rifletterebbe sulle competenze legislative regionali asseritamente violate e, inoltre, che la doglianza sarebbe comunque generica, considerato che essa si limiterebbe a far emergere l'irrazionalità della disposizione oggetto di impugnazione.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la deduzione, da parte delle Regioni, di vizi diversi da quelli attinenti al riparto delle competenze è inammissibile, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, laddove non siano chiaramente individuati gli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi dalla normativa in esame e non sia adeguatamente illustrata la ridondanza del vizio su uno o più dei predetti ambiti di competenza (sentenze n. 139 e n. 133 del 2024, n. 223 e n. 6 del 2023 e n. 40 del 2022).

Nell'atto introduttivo del presente giudizio, la Regione ricorrente ha individuato tanto gli ambiti di autonomia potenzialmente interessati dalla normativa impugnata, quanto le conseguenze che su di essi discenderebbero dall'operare dell'inciso in esame, ove interpretato nel senso che la stipula dell'Accordo per la coesione sia subordinato a una verifica sulla piena e definitiva realizzazione dei progetti rientranti nei precedenti cicli di programmazione delle politiche di coesione.

3.1.2.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

Secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 88 del 2011, il complesso delle misure contenute negli articoli successivi (tra cui proprio il FSC, disciplinato nell'art. 4) deve ritenersi rivolto, «in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione» a definire «modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona». Anche l'art. 1, comma 177, della legge n. 178 del 2020, nello stanziare le risorse per l'alimentazione del FSC per il ciclo di programmazione 2021-2027, prevede espressamente che ciò avvenga «[i]n attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione».

Sussistono, pertanto, i presupposti costantemente richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte per ritenere che gli interventi in parola ricadano nell'ambito applicativo dell'art. 119, quinto comma, Cost., tenuto conto che essi operano in aggiunta rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale, sono evidentemente riferiti a finalità non ordinarie di perequazione e garanzia indicate dalla norma costituzionale, e comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni e, da ultimo, non sono rivolti alla generalità degli enti territoriali, bensì ad alcuni tra essi o a distinte categorie di questi ultimi (sentenze n. 63 del 2024, n. 71 e n. 70 del 2023 e n. 40 del 2022).

Del resto, con le sentenze n. 123 del 2022 e n. 187 del 2021, questa Corte ha già espressamente qualificato le risorse del FSC come afferenti direttamente all'art. 119, quinto comma, Cost., con la conseguenza che la relativa competenza legislativa spetta allo Stato in via esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.1.3.– Neppure può essere condivisa la prospettazione della difesa della Regione ricorrente, sviluppata nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica e in sede di discussione in tale udienza, secondo cui i fondi oggetto delle disposizioni impugnite, pur essendo formalmente riferibili alle esigenze di perequazione indicate nell'art. 119, quinto comma, Cost., sarebbero, in realtà, destinati a finanziare anche lo svolgimento delle ordinarie funzioni di competenza regionale.

Invero, ciò che la Regione deduce è la illegittima previsione della utilizzazione di somme erogate in attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., per il finanziamento dell'ordinaria attività regionale.

Tuttavia, dalla lettura della disposizione impugnata non emerge alcun elemento che possa suffragare la tesi della ricorrente, e, d'altra parte, non può avere seguito la pretesa di quest'ultima che lo scrutinio di legittimità costituzionale assuma a presupposto una eventuale erronea applicazione, in fatto, delle disposizioni che consentono l'assegnazione alle regioni di risorse a carico del FSC o una indebita utilizzazione per finalità diverse da quelle alle quali è preordinato il Fondo stesso.

Rientra infatti nell'ordinato assetto dei rapporti finanziari tra Stato e regioni, quale prefigurato nell'art. 119 Cost., che si mantenga la distinzione tra risorse destinate a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche» attribuite alle regioni medesime e agli enti locali (quarto comma), le quali non sono suscettibili di alcun vincolo di destinazione (sentenze n. 71 del 2023 e n. 40 del 2022), e le risorse aggiuntive di cui al comma quinto del medesimo articolo, la cui finalità resta quella di sostenere interventi di natura diversa dall'esercizio delle funzioni ordinarie, in quanto connessi a obiettivi di natura strutturale rivolti al necessario riequilibrio tra le diverse aree del Paese e la cui realizzazione è demandata a progetti specifici, oggi risultanti dall'Accordo per la coesione di cui alle norme in esame.

Che il sistema normativo del FSC sia e debba restare vincolato a tale presupposto risulta, contrariamente all'assunto della ricorrente, dall'art. 4, comma 3, ultimo periodo, del richiamato d.lgs.

n. 88 del 2011, secondo il quale «[l]a programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario».

3.1.4.– Alla luce dello scrutinio richiesto a questa Corte rispetto alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., va comunque osservato che l'interpretazione della disposizione impugnata non convalida l'assunto paventato dalla Regione, per cui la stipula dell'Accordo per la coesione potrebbe avvenire unicamente a seguito della conclusione dei precedenti cicli di programmazione e della relativa verifica dei progetti già realizzati.

L'inciso «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione» – come è, del resto, testimoniato dall'abbandono della precedente dizione «tenuto conto» nel corso del procedimento di conversione non implica infatti, né dal punto di vista letterale, né dal punto di vista sistematico, preclusioni o vincoli di rigida consequenzialità tra la verifica della conclusione dei progetti di cui ai precedenti cicli di programmazione e quelli oggetto del nuovo Accordo per la coesione.

Nell'ambito di un modulo procedimentale di natura pattizia qual è quello finalizzato alla stipula dell'Accordo per la coesione, fermi restando gli ordinari strumenti di monitoraggio sulla corretta e tempestiva esecuzione dei progetti, deve ritenersi rispondente a un canone di buona amministrazione che vi sia un adempimento istruttorio nel corso del quale viene operata una ricognizione dei progetti in essere al fine di verificare la maggiore o minore fattibilità di quelli rientranti nel ciclo di programmazione futuro.

Ciò, con tutta evidenza, non determina il venir meno del reciproco impegno delle parti al raggiungimento di una soluzione condivisa; il che 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. 217 del 2020, da ultimo ripresa dalla sentenza n. 87 del 2024).

3.1.5.– Devono, pertanto, essere dichiarate non fondate, con riferimento a tutti i parametri evocati, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui ha sostituito l'art. 1, comma 178, lettera *d*), della legge n. 178 del 2020.

3.2.– La Regione Campania ha impugnato anche l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui, sostituendo per intero l'art. 1, comma 178, lettera *i*), della legge n. 178 del 2020, prevede che, per far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del FSC, assegnate per un intervento e non ancora utilizzate, «possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza».

Secondo la ricorrente, anche tale disposizione, nel presupposto della sua afferenza alla materia «coordinamento della finanza pubblica», contrasterebbe con gli artt. 3 e 97 Cost., nonché con i principi dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e di leale collaborazione.

3.2.1.– Pur in assenza di eccezioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità della questione relativa alla violazione dell'art. 81 Cost., in quanto priva di adeguata motivazione.

3.2.2.– Nel merito, le altre questioni aventi ad oggetto il novellato art. 1, comma 178, lettera *i*), della legge n. 178 del 2020 non sono fondate, nei termini di seguito indicati.

Nel ribadire quanto si è esposto *supra*, nel punto 3.1.2. del *Considerato in diritto*, e cioè che la disciplina delle politiche di coesione e del riparto del FSC rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, quinto comma, Cost., va osservato anche che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte specificamente riferita al FSC, «spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi» (sentenza n. 189 del 2015, successivamente ripresa dalle sentenze n. 123 del 2022 e n. 187 del 2021).

Nel caso di specie, tale disciplina si rivela, come correttamente rilevato dall'Avvocatura, finalizzata a contrastare il problema dei ritardi e delle inefficienze nella realizzazione dei progetti

finanziati con il FSC, anche sulla base di meccanismi di monitoraggio idonei a condurre, in caso di mancato utilizzo delle risorse assegnate, al definanziamento del progetto le cui risorse non siano state utilizzate nei termini del cronoprogramma contenuto nell'Accordo per la coesione.

Al tempo stesso, si deve osservare come questa ultima eventualità sia stata prefigurata dalla disposizione in esame (che, sul punto, non è stata modificata rispetto alla disciplina previgente) secondo termini e modalità non lesive dei principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

La disposizione impugnata, infatti, deve essere interpretata nel senso che il definanziamento in questione non possa che avere ad oggetto risorse che siano state assegnate alla regione a seguito della stipula dell'Accordo per la coesione, ma rispetto alle quali non sia ancora intervenuto alcun impegno di spesa.

E, a differenza di quanto fatto valere dalla Regione ricorrente, la sanzione dell'eventuale definanziamento non è affatto insensibile all'eventualità che il ritardo accumulato nell'utilizzo delle risorse non sia imputabile a carenze dell'amministrazione regionale.

Invero, l'ultimo periodo della lettera *i*) stabilisce che, in ogni caso, prima di disporre la richiamata riassegnazione, debba comunque essere «sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato».

Peraltro, in un momento anche precedente, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, la regione può chiedere, in caso di mancato rispetto del cronoprogramma contenuto nell'Accordo per la coesione, una modifica dello stesso, alle condizioni procedurali ivi previste, «esclusivamente qualora l'Amministrazione assegnataria delle risorse fornisca adeguata dimostrazione dell'impossibilità di rispettare il predetto cronoprogramma per circostanze non imputabili a sé ovvero al soggetto attuatore dell'intervento o della linea d'azione».

Ne discende che, ove la regione intenda far valere un ritardo nell'utilizzo delle risorse a sé non imputabile, si apre la strada della rinegoziazione del cronoprogramma contenuto nell'Accordo per la coesione, in vista della sua corretta e tempestiva esecuzione.

3.2.3.– Devono, quindi, essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui esso ha sostituito l'art. 1, comma 178, lettera *i*), della legge n. 178 del 2020.

3.3.– Oggetto dell'impugnativa regionale è anche l'art. 2, comma 4, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, ai sensi del quale «[i]l mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione degli interventi e delle linee d'azione determina il definanziamento dell'Accordo medesimo per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma, e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio di cui all'articolo 4. Le risorse derivanti dal definanziamento di cui al primo periodo rientrano nella disponibilità del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, per essere nuovamente impiegate per le finalità di cui all'articolo 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall'articolo 1 del presente decreto, secondo criteri di premialità, nei limiti della ripartizione di cui al medesimo articolo 1, comma 178, alinea, primo periodo».

Secondo la Regione ricorrente, tale disposizione sarebbe lesiva degli artt. 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., poiché l'impossibilità di far valere ragioni ad essa non imputabili in caso di mancato rispetto del cronoprogramma di spesa e la successiva riassegnazione delle risorse ad altra amministrazione comprometterebbero la sua autonomia programmatica, finanziaria e di spesa.

3.3.1.– L'Avvocatura ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del motivo d'impugnazione, stante la genericità dei dedotti effetti negativi sulle materie di competenza legislativa regionale e sull'autonomia di spesa.

L'eccezione non è fondata.

Come già rilevato nel punto 3.1.1. del *Considerato in diritto*, anche con riguardo alla censura in esame la Regione ricorrente ha individuato tanto gli ambiti potenzialmente incisi dalla normativa impugnata, quanto le conseguenze negative che, dal previsto definanziamento dei progetti in

relazione ai quali non è stato rispettato il cronoprogramma di spesa, si ripercuoterebbero sulle proprie attribuzioni.

3.3.2.– Nel merito, la questione è fondata, nei limiti di seguito precisati.

Benché l'ambito nel quale rientra la materia in esame sia quello di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, quinto comma, Cost., e benché nella relativa competenza legislativa esclusiva dello Stato debba rientrare anche la scelta dello schema procedimentale maggiormente in grado di garantire l'ottimale impiego dei fondi in vista della realizzazione dei prescritti obiettivi, è pur vero che le regioni destinatarie delle risorse del FSC non possano essere collocate – tanto più nella fase di esecuzione dei progetti – in una posizione che ne sacrifichi eccessivamente l'autonomia e la capacità di programmazione ed esecuzione degli interventi, in spregio agli artt. 3, 5 e 97 Cost.

La disposizione impugnata, nel momento in cui stabilisce un definanziamento automatico nel caso in cui venga riscontrato il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, eccede i predetti limiti e, per l'effetto, comprime in termini irragionevoli l'autonomia regionale nell'esercizio della propria potestà di programmazione ed esecuzione dei progetti afferenti al FSC, poiché non attribuisce adeguato rilievo all'eventualità che il ritardo in questione sia imputabile a fattori estranei alla responsabilità dell'amministrazione regionale.

Come si è visto, alla regione destinataria delle risorse del FSC è consentito richiedere la modifica dei termini dell'Accordo per la coesione relativi al cronoprogramma di spesa e al connesso piano finanziario, come previsto dall'art. 1, comma 3, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nel caso in cui – come prevede l'ultimo periodo della disposizione – «fornisca adeguata dimostrazione dell'impossibilità di rispettare il predetto cronoprogramma per circostanze non imputabili a sé ovvero al soggetto attuatore dell'intervento o della linea d'azione».

Ciò chiarito, va rilevato che, a differenza di quanto previsto dall'analogia disposizione, già oggetto di esame (punto 3.2.2. del *Considerato in diritto*), di cui al novellato art. 1, comma 178, lettera i), della legge n. 178 del 2020, relativa al tardivo utilizzo delle risorse anziché al mancato rispetto del cronoprogramma dei pagamenti, nella disposizione ora in scrutinio non è assicurata alla regione alcuna possibilità di essere sentita dalle autorità statali in un momento precedente all'adozione del provvedimento con cui viene definanziato il relativo intervento e vengono riassegnate le risorse ad altra amministrazione.

Tale omissione è lesiva della posizione della Regione, perché differenzia in modo irragionevole le conseguenze del mancato rispetto del cronoprogramma a seconda che si riferiscano al mancato utilizzo delle risorse ovvero al rispetto del cronoprogramma dei pagamenti, e non risponde a un canone di buona amministrazione, poiché il definanziamento automatico previsto dalla disposizione in esame interviene in una fase in cui il progetto è in corso di realizzazione, ciò che richiede di scongiurare quanto più possibile – per il tramite di una pronta ed efficace interlocuzione tra amministrazioni – il dispendio di risorse già impiegate.

3.3.3.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui non prevede che il definanziamento di cui al primo periodo sia disposto sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato.

Restano assorbiti gli altri motivi d'impugnazione.

4.– Anche con riferimento al secondo gruppo di censure, relativo all'istituzione e al funzionamento della ZES unica, è necessario, in via preliminare, un rapido inquadramento del sistema normativo in cui si inseriscono le numerose disposizioni oggetto di impugnazione.

4.1.– Le zone economiche speciali sono state istituite dall'art. 4 del d.l. n. 91 del 2017, come convertito, «[a]l fine di favorire la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo, in alcune aree del Paese, delle imprese già operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese in dette aree» (comma 1), in zone delimitate del Paese comprensive di un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE, al fine di

riconoscere alle imprese suddette «speciali condizioni, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa» (comma 2).

Le otto ZES istituite al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni impugnate erano governate (art. 4, commi 6 e 6-bis, del d.l. n. 91 del 2017, come convertito) da un Comitato di indirizzo, composto da un commissario straordinario del Governo, che lo presiedeva, dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale, da un rappresentante della regione, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, da uno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e da uno dei consorzi di sviluppo industriale.

A seguito dell'approvazione dell'art. 57, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, la nomina del commissario straordinario avveniva con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale d'intesa con i Presidenti delle regioni interessate.

Queste e altre disposizioni sono state abrogate dall'art. 22, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, e, in sostituzione delle otto ZES sinora esistenti, l'art. 9 del medesimo decreto-legge, ha istituito, a partire dal 1° gennaio 2024, la Zona economica speciale per il Mezzogiorno (ZES unica), che ricomprende l'intero territorio delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna.

La ZES unica è definita dall'art. 9, comma 1, come «una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa».

Ai sensi dell'art. 10 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, gli organi di governo della ZES unica sono costituiti dalla Cabina di regia ZES, con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio, e da una Struttura di missione per la ZES, posta alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

La Cabina di regia è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è presieduta dal medesimo Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR ed è composta stabilmente da altri quattordici ministri competenti per materia, dai Presidenti delle otto Regioni su cui insiste la ZES unica, nonché dai Presidenti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e dell'Unione province d'Italia (UPI). La Struttura di missione per la ZES, cui è preposto un coordinatore, è anch'essa istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e posta alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

Attività e funzioni della ZES unica sono incentrate sul Piano strategico, il quale, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, «ha durata triennale e definisce, anche in coerenza con il PNRR e con le programmazioni nazionali e regionali dei fondi strutturali europei nonché nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, la politica di sviluppo della ZES unica, individuando, anche in modo differenziato per le regioni che ne fanno parte, i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della ZES unica, ivi compresi quelli destinati a favorire la riconversione industriale finalizzata alla transizione energetica, e le modalità di attuazione». Una sezione specifica del Piano è poi dedicata «agli investimenti e agli interventi prioritari, necessari a rimuovere, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, gli svantaggi dell'insularità, nelle regioni Sicilia e Sardegna».

Il Piano strategico è predisposto dalla Struttura di missione «garantendo la piena partecipazione delle regioni interessate» (art. 11, comma 2) ed è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro delle imprese e del made in Italy e il Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, previo parere della Cabina di regia (art. 11, comma 3).

Gli strumenti mediante i quali le autorità di governo della ZES unica, e in particolare la Struttura di missione per la ZES, esercitano le loro funzioni sono rappresentati dallo sportello unico digitale «(S.U.D. ZES)», dal procedimento unico e dall'autorizzazione unica, secondo la disciplina contenuta, rispettivamente, negli artt. 13, 14 e 15 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito.

Da ricondurre funzionalmente all'istituzione della ZES unica è poi la previsione, disposta dall'art. 16 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, di un credito d'imposta alle imprese che effettuano l'acquisizione di beni strumentali nelle zone assistite delle Regioni su cui insiste la ZES, nel rispetto dei requisiti, nonché nei limiti e alle condizioni stabilite dall'art. 107, paragrafo 3, lettere a) e c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4.2.– Con il secondo gruppo di motivi contenuti nel ricorso indicato in epigrafe, la Regione Campania ha impugnato gli artt. da 9 a 15 e 22 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, lamentando la violazione, diretta o in via di ridondanza, degli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., in ragione dell'ingiustificato e indebito accentramento della *governance* di un istituto quale la ZES unica, che inciderebbe su competenze legislative regionali quali il governo del territorio, i porti e gli aeroporti civili e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, in assenza di un'adeguata salvaguardia del principio di leale collaborazione.

4.3.– Preliminarmente, occorre evidenziare che la Regione ricorrente, con deliberazione di Giunta regionale n. 469 adottata il 20 settembre 2024 e ritualmente depositata in giudizio, ha rinunciato parzialmente al ricorso, limitatamente all'art. 9 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, in considerazione «[dell']interesse pubblico alla ripresa delle attività funzionali al supporto dei comparti produttivi interessati, già pregiudicati dal blocco delle attività della ZES Campania», per effetto della nomina, con d.P.C.m. 6 agosto 2024, del coordinatore della Struttura di missione ZES.

Non è pervenuta accettazione della rinuncia da parte dell'Avvocatura generale dello Stato.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 68 del 2024; ordinanze n. 154 e n. 20 del 2024), la dichiarazione di rinuncia, pur non accettata formalmente dalla parte resistente, comporta la cessazione della materia del contendere ove, anche alla luce della condotta delle parti, non emerga alcun interesse a che la questione sia decisa.

Pertanto, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere limitatamente alle questioni promosse dalla Regione Campania con riguardo all'art. 9 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito.

4.4.– L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni concernenti l'istituzione e il funzionamento della ZES unica perché i motivi di ricorso sarebbero assertivi, in quanto le disposizioni impugnate apparirebbero «genericamente e indistintamente richiamate, senza indicare in relazione a ciascun articolo [...] i profili di incostituzionalità rispettivamente indicati».

L'eccezione è fondata.

È costante l'orientamento di questa Corte per cui «nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di presentare una motivazione non meramente assertiva, che indichi le ragioni del contrasto con i parametri evocati, attraverso una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (tra le molte, sentenze n. 57 del 2023, n. 135 e n. 119 del 2022)» (sentenza n. 82 del 2024, successivamente ripresa dalla sentenza n. 153 del 2024).

Nel caso di specie, a fronte di una prospettata lesione delle proprie attribuzioni ad opera di un numero assai cospicuo di previsioni legislative, il ricorso della Regione ricorrente, innanzi tutto, omette del tutto di affrontare le ragioni del contrasto della gran parte delle disposizioni impugnate (e, segnatamente, degli artt. 10, 12, 13 e 14 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito) con i riferiti parametri costituzionali, risultando i motivi di ricorso privi di adeguate argomentazioni.

La Regione ricorrente, inoltre, formula in modo assertivo le sue censure in relazione all'istituzione della ZES unica, senza ricostruire nel dettaglio la legislazione impugnata e, per quel che più vale, senza chiarire in che modo la sostituzione delle precedenti ZES con la nuova ZES unica si ripercuota sulle competenze legislative regionali, se non deducendo l'illegittimità costituzionale di

un disegno accentratore non suffragata da un'adeguata prospettazione delle lesioni subite dall'autonomia regionale.

Anche gli unici motivi di ricorso che si appuntano su specifiche disposizioni oggetto di impugnazione – quali quelli relativi all'art. 11, comma 2 (ove si prevede che il Piano strategico della ZES unica sia predisposto dall'apposita Struttura di missione, «garantendo la piena partecipazione delle Regioni interessate») e all'art. 15, comma 5 (il quale prevede che la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce, ove necessario, «variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'intervento») – non sono sufficienti a emendare le riferite carenze nella prospettazione delle questioni, essendo nulla più che argomenti ancillari a sostegno dell'illegittimità costituzionale complessiva del disegno istitutivo della nuova ZES unica.

L'assertività, per un verso, emerge chiaramente laddove la Regione ricorrente non chiarisce affatto se le pretese ragioni di illegittimità costituzionale si prestino a venire rimosse tramite la caducazione pura e semplice delle disposizioni indicate, ovvero mediante la previsione di raccordi collaborativi che, tuttavia, non vengono in alcun modo indicati.

Per altro verso, le riferite argomentazioni risultano del tutto prive di un'adeguata ricostruzione del quadro normativo oggetto di impugnazione, tenuto conto, ad esempio, che nulla si dice della pur articolata disciplina della conferenza di servizi di cui allo stesso art. 15 e del ruolo in essa assegnato a regioni ed enti locali.

4.5.– Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 22 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, devono, pertanto, essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 162, nella parte in cui non prevede che il definanziamento di cui al primo periodo sia disposto sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato;

2) *dichiara* manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettera *i*), della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), promossa, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettera *d*), della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettera *i*), della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 15 ottobre 2024, n. 180

Materia: Bilancio e contabilità pubblica – Finanza regionale

Parametri invocati: artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera b) del d.l. 174 del 2012 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché artt. 5 e 120 Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 35, comma 5 della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale -finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale)

Esito: Illegittimità costituzionale

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Per la Corte costituzionale, è illegittimo prevedere con efficacia retroattiva, a decorrere dal 2014, la rivalutazione delle indennità e dei rimborsi spese per i consiglieri regionali e per i componenti della Giunta regionale che non siano consiglieri, in misura pari a quella rilevata dall'Istat.

La decisione in esame prende le mosse dal ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale -finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), tra cui, l'art. 35, comma 5, rubricato "Rivalutazione Istat delle indennità dei consiglieri regionali". La norma de qua, introduce, dopo il comma 5 dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 9 gennaio 2014, n. 2 (Razionalizzazione e contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi statutari della Regione), i commi 5 bis e 5 ter i quali prevedono, con efficacia retroattiva, a decorrere dalla XV legislatura (ossia dal 2014), la rivalutazione delle indennità e dei rimborsi spese dei consiglieri regionali con particolari funzioni e dei componenti della Giunta regionale che non siano consiglieri, in misura pari alla variazione rilevata dall'ISTAT, se positiva, dell'indice dei prezzi al consumo.

Per il ricorrente, la normativa regionale impugnata si porrebbe innanzitutto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera b), del d.l. n. 174 del 2012 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, evocato quale norma interposta, il quale detta misure di riduzione dei costi della politica nelle regioni. La norma regionale contrasterebbe, altresì, con gli artt. 3 e 97 Cost., con riguardo ai principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e con gli artt. 5 e 120 relativamente al principio di leale collaborazione.

Per la Corte la questione di legittimità costituzionale è fondata. L'art. 2, comma 1, lettera b), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, prevede che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013, una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni sia erogata a condizione che ciascuna regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, definisca l'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, dei consiglieri e degli assessori

regionali, spettanti in virtù del loro mandato, in modo tale da non eccedere complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. I successivi commi dell'art. 2 prevedono, in caso di mancato adeguamento, la decurtazione in varia misura dei trasferimenti erariali a favore della regione inadempiente.

La predetta Conferenza ha individuato, nella seduta del 30 ottobre 2012, quali regioni più virtuose, l'Umbria per le indennità corrisposte ai presidenti, l'Emilia-Romagna per le indennità corrisposte ai consiglieri e l'Abruzzo per le indennità corrisposte ai gruppi consiliari, e ha stabilito gli importi mensili degli emolumenti onnicomprensivi nella seguente misura: euro 13.800 lordi per i presidenti delle regioni e dei consigli regionali; euro 11.100 lordi per i consiglieri regionali; euro 5.000 lordi per ogni consigliere regionale a titolo di contributo per il finanziamento dei gruppi consiliari. La norma statale, quindi, indicando tali limiti, è finalizzata a ridurre gli oneri della finanza pubblica c.d. allargata, introducendo principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Per la Corte, le conseguenze previste dal legislatore statale per il mancato adeguamento da parte delle Regioni non possono considerarsi una irragionevole limitazione dell'autonomia finanziaria regionale. Infatti, come precisato nella sentenza n. 23 del 2014, l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, "pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali". La disposizione statale non limita, dunque, il potere discrezionale della regione di procedere nel tempo alla determinazione-adeguamento delle indennità in parola, ma prevede un tetto massimo, affidando alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano l'individuazione della regione più virtuosa quale termine di relazione per fissare la misura massima dell'indennità e del numero dei consiglieri. Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica. Le Regioni, comprese anche quelle a statuto speciale, e le Province autonome sono tenute ad applicare le norme statali di contenimento della spesa pubblica, pena la decurtazione dei trasferimenti erariali.

A fronte dell'eccezione formulata dalla difesa regionale, secondo cui la Regione autonoma Sardegna avrebbe rispettato complessivamente il limite individuato in sede di Conferenza permanente avendo diminuito l'importo totale delle indennità dei consiglieri regionali attraverso la riduzione del numero dei medesimi, la Corte ha sottolineato come detta riduzione rientrasse anch'essa tra le misure previste dal comma 1, lettera a), dell'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito. Neppure può essere condivisa l'eccezione formulata dalla difesa regionale, secondo cui alla Regione autonoma Sardegna non si applicano le norme statali che prevedono misure di contenimento della spesa pubblica avendo la Regione sottoscritto due accordi con il Governo: il primo in data 7 novembre 2019, recepito nell'art. 1, commi 868 e seguenti, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022); l'altro, sottoscritto in data 14 dicembre 2021 e recepito nell'art. 1, commi 543 e seguenti, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024). La Corte rileva come trattasi di due accordi che non riguardano gli obiettivi di contenimento dei costi della politica nelle regioni. A tal proposito, la Corte ha richiamato le precedenti sentenze con le quali ha stabilito che il legislatore statale può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (n. 23 del 2014) e pertanto i vincoli di finanza pubblica previsti dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (ex multis n. 54 del 2014) poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (n. 82 del 2015) dato che la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata

(n. 231 del 2017) e ciò anche in considerazione del rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (n. 145 del 2024).

In conclusione, la legislazione statale lascia alle Regioni la scelta di adeguarsi ai limiti indicati per il contenimento della spesa pubblica, prevedendo, in caso di inadempimento, la conseguenza di un taglio percentuale dei trasferimenti erariali che nel caso della Regione Sardegna, però, non è stato possibile effettuare negli anni precedenti avendo la Sardegna disposto gli incrementi delle indennità nel 2021 con efficacia retroattiva. Infatti, a partire dal momento in cui la Regione ha disposto gli incrementi delle indennità in modo retroattivo, lo Stato non ha potuto operare le riduzioni dei trasferimenti statali, così eludendo le misure volte al contenimento della spesa pubblica previste dall'art. 2, del d.l. 174 del 2012. Ciò ha determinato, altresì, la lesione dell'art. 117, terzo comma. Cost. per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Restano assorbite le restanti questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. con riguardo ai principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e agli artt. 5 e 120 Cost. relativamente al principio di leale collaborazione.

SENTENZA N. 180
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 5, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 gennaio 2022, depositato in cancelleria il 27 gennaio 2022, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;
udito l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

Decise con separate pronunce le altre impugnative promosse con il ricorso indicato, sono oggetto dell'odierno scrutinio le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

2.– Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, nonché la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., con riguardo ai principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, e degli artt. 5 e 120 Cost., relativamente al principio di leale collaborazione.

L'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 introduce, dopo il comma 5 dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2014, i commi *5-bis* e *5-ter* i quali stabiliscono: «*5-bis*. Le indennità e i rimborsi spese previsti dal presente articolo sono rivalutati annualmente in misura pari alla variazione rilevata dall'ISTAT, se positiva, dell'indice dei prezzi al consumo (FOI). *5-ter*. La rivalutazione di cui al comma *5-bis* decorre dalla XV Legislatura».

2.1.– Successivamente, con l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna 19 maggio 2023, n. 6 (Disposizioni in materia di indebitamento delle aziende del Sistema sanitario, di attuazione di programmi europei e abrogazione di norme) i citati commi *5-bis* e *5-ter* della legge reg. Sardegna n. 2 del 2014, sono stati abrogati.

L'abrogazione di una disposizione impugnata – per costante giurisprudenza costituzionale – determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni:

il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione impugnata non abbia avuto *medio tempore* applicazione (*ex multis*, sentenza n. 68 del 2024).

Nel caso in esame, come affermato dalla Regione autonoma Sardegna nel corso dell'udienza, la normativa impugnata ha trovato applicazione prima dell'intervento abrogativo e ciò non consente di dichiarare la cessazione della materia del contendere.

3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. con riguardo al principio di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, è fondata.

3.1.– La disposizione regionale impugnata, che prevede, con efficacia retroattiva (a decorrere dal 2014), la rivalutazione delle indennità e dei rimborsi spese per i consiglieri regionali e per i componenti della Giunta regionale che non siano consiglieri, si pone in contrasto con le disposizioni statali finalizzate al contenimento della spesa pubblica e in particolare con l'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, evocato come norma interposta.

L'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, dispone che «1. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, [...] è erogata a condizione che la regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto qualora occorra procedere a modifiche statutarie: [...] *b*) abbia definito l'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, dei consiglieri e degli assessori regionali, spettanti in virtù del loro mandato, in modo tale che non ecceda complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa. La regione più virtuosa è individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012. Decorso inutilmente tale termine, la regione più virtuosa è individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con i Ministri dell'interno, per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dell'economia e delle finanze, adottato nei successivi quindici giorni [...]».

I successivi commi da 2 a 5 del medesimo art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, dispongono che «2. Ferme restando le riduzioni di cui al comma 1, alinea, in caso di mancato adeguamento alle disposizioni di cui al comma 1 entro i termini ivi previsti, a decorrere dal 1° gennaio 2013 i trasferimenti erariali a favore della regione inadempiente sono ridotti per un importo corrispondente alla metà delle somme da essa destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio regionale e ai membri della giunta regionale. 3. Gli enti interessati comunicano il documentato rispetto delle condizioni di cui al comma 1 mediante comunicazione da inviare alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze entro il quindicesimo giorno successivo alla scadenza dei termini di cui al comma 1. [...] 4. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione. 5. Qualora le regioni non adeguino i loro ordinamenti entro i termini di cui al comma 1 ovvero entro quelli di cui al comma 3, alla regione inadempiente è assegnato, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, il termine di novanta giorni per provvedervi. Il mancato rispetto di tale ulteriore termine è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'articolo 126, primo comma, della Costituzione».

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ha individuato, nella seduta del 30 ottobre 2012, quali regioni più virtuose, l'Umbria per le indennità corrisposte ai presidenti, l'Emilia-Romagna per le indennità corrisposte ai consiglieri e l'Abruzzo per le indennità corrisposte ai gruppi consiliari, e ha stabilito gli importi mensili degli emolumenti onnicomprensivi nella seguente misura: euro 13.800 lordi per i presidenti delle regioni e

dei consigli regionali; euro 11.100 lordi per i consiglieri regionali; euro 5.000 lordi per ogni consigliere regionale a titolo di contributo per il finanziamento dei gruppi consiliari.

La linea di intervento tendente a definire limiti massimi agli emolumenti regionali era già stata tracciata dal decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito con modificazioni nella legge 26 marzo 2010, n. 42, che all'art. 3 stabilisce che le indennità a qualunque titolo percepite dai consiglieri regionali in virtù del loro mandato non possono eccedere complessivamente l'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, nonché dal decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, il quale prevede all'art. 1 che il trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto, in funzione della carica ricoperta o dell'incarico svolto, ai titolari di cariche elettive e incarichi di vertice, compresi quelli regionali, non può superare la media ponderata rispetto al prodotto interno lordo (PIL) degli analoghi trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi negli altri sei principali Stati dell'area euro.

3.2.– Il d.l. n. 174 del 2012, come convertito, costituisce dunque espressione di una scelta di fondo, diretta a connotare la disciplina settoriale degli incarichi conferiti ai titolari delle cariche elettive e a ridurre gli oneri della finanza pubblica e introduce, tra l'altro, principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 151 del 2012).

Lo Stato, nella determinazione dei predetti principi, adempie anche alla sua funzione di custode della finanza pubblica allargata e richiede «comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possano riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica» (sentenza n. 107 del 2016).

Le prescrizioni dell'art. 2, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, sono espressione di tali principi e le conseguenze previste dal legislatore statale per il mancato adeguamento da parte delle regioni non possono considerarsi una irragionevole limitazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Questa Corte ha già evidenziato che con i commi 1 e 2 dell'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, lo Stato ha posto «obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011); che i vincoli così imposti con tali norme possono “considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un ‘limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa’ (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009; n. 289 del 2008; n. 169 del 2007)” (sentenza n. 236 del 2013); e che la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 236 del 2013 e n. 326 del 2010)» (sentenza n. 23 del 2014).

Come precisato nella sentenza n. 23 del 2014, l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, «pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali».

In definitiva, la disposizione statale non limita il potere discrezionale della regione di procedere nel tempo alla determinazione-adequamento delle indennità in parola, ma prevede un tetto massimo, affidando alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano l'individuazione della regione più virtuosa quale termine di relazione per fissare la misura massima dell'indennità e del numero dei consiglieri.

Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica.

Le regioni, comprese quelle a statuto speciale, e le Province autonome sono tenute dunque ad applicare le norme statali di contenimento della spesa pubblica, pena la decurtazione dei trasferimenti erariali prevista dall'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

3.3.– Non può essere, del resto, condivisa l'eccezione formulata dalla difesa regionale secondo cui la Regione autonoma Sardegna avrebbe rispettato complessivamente il limite individuato in sede di Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, avendo diminuito l'importo totale delle indennità dei consiglieri regionali attraverso la riduzione del numero dei medesimi, in quanto detta riduzione rientra anch'essa tra le misure previste dal comma 1, lettera *a*), dell'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

Neppure può essere condivisa l'eccezione formulata in udienza dalla difesa regionale, secondo cui alla Regione autonoma Sardegna non si applicano le norme statali che prevedono norme di contenimento della spesa pubblica avendo la Regione sottoscritto due accordi con il Governo: il primo in data 7 novembre 2019, recepito nell'art. 1, commi 868 e seguenti, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022); l'altro, sottoscritto in data 14 dicembre 2021 e recepito nell'art. 1, commi 543 e seguenti, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).

Si tratta di due accordi che non riguardano gli obiettivi di contenimento dei costi della politica nelle regioni: il primo accordo chiude quella che è stata definita la "vertenza entrate" e determina l'ammontare del contributo alla finanza pubblica della Regione per gli anni 2018-2020; il secondo stabilisce la misura del concorso della Regione alla finanza pubblica e attribuisce un contributo per la compensazione degli svantaggi strutturali legati alla condizione di insularità.

Questa Corte ha già affermato che il legislatore statale può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (ancora sentenza n. 23 del 2014), e pertanto i vincoli di finanza pubblica previsti dalla legislazione statale «si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017)» (sentenza n. 231 del 2017). Ciò anche in considerazione del rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (in tal senso, sentenza n. 145 del 2024).

3.4.– Nella fattispecie in esame, la Regione autonoma Sardegna ha disatteso le misure di contenimento della spesa pubblica con una norma dotata di efficacia retroattiva che consente la rivalutazione delle indennità degli organi politici fin dalla XV legislatura, e cioè fin dal 2014, discostandosi da quanto previsto dalla norma interposta e determinando in tal modo un illegittimo incremento della spesa.

Difatti, a partire dal momento in cui la Regione ha disposto gli incrementi delle indennità in modo retroattivo lo Stato non ha potuto operare le riduzioni dei trasferimenti statali, così eludendo le misure volte al contenimento della spesa pubblica previste dall'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

Il contrasto della disposizione regionale impugnata con la norma statale interposta determina la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica; essa va pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima.

4.– Restano assorbite le restanti questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. con riguardo ai principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e agli artt. 5 e 120 Cost. relativamente al principio di leale collaborazione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 5, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale).

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 29 ottobre 2024, n. 183

Materia: trasporto pubblico, servizio pubblico non di linea

Parametri invocati: artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Giudizio: in via incidentale

Ricorrenti: Tar Umbria sezione prima

Oggetto: art. 6, comma 1, lettera i), della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, nella parte in cui prevede, tra i requisiti necessari per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea, quello "di essere residente in uno dei Comuni della Regione Umbria".

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera i), della legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17 (Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il TAR Umbria, sezione prima, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera i), della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, nella parte in cui prevede, tra i requisiti necessari per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea, quello "di essere residente in uno dei Comuni della Regione Umbria"

Nel giudizio principale è richiesto l'annullamento del provvedimento con il quale la competente commissione provinciale ha respinto la domanda del ricorrente di sostenere l'esame per essere iscritto nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea della Provincia di Perugia, per mancanza del suddetto requisito.

Il rimettente osserva che la domanda del ricorrente è stata respinta dall'amministrazione competente solo in conseguenza del mancato possesso del requisito della residenza in uno dei comuni dell'Umbria.

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 21 del 1992, l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea costituisce condizione indispensabile per il rilascio sia della licenza per l'esercizio del servizio di taxi sia dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di NCC e che, ai fini di tale iscrizione, la legge statale, al comma 2, si limita a prevedere come necessario il possesso del "certificato di abilitazione professionale" richiesto dal codice della strada.

Il giudice a quo evidenzia, inoltre, che la Regione Umbria ha disciplinato la materia con la legge reg. Umbria n. 17 del 1994, il cui art. 6 prevede, alla lettera i) del comma 1, che gli aspiranti conducenti devono possedere alcuni requisiti per poter essere iscritti al relativo ruolo e, tra questi, quello della residenza "in uno dei Comuni della Regione Umbria".

Il rimettente ritiene che il requisito della residenza in Umbria, non previsto dalla legge nazionale, determini una limitazione alla concorrenza, precludendo a tutti i non residenti la possibilità di accedere all'iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti.

In tal modo, sarebbe invasa la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché la previsione regionale, traducendosi in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, comporterebbe una compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea.

Si lamenta, inoltre, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia "professioni", per contrasto con i principi fondamentali fissati dall'art. 6 della legge n. 21 del 1992, che non contempla, tra i requisiti di accesso al ruolo dei conducenti, quello della residenza.

La disposizione censurata lederebbe anche l'art. 3 Cost., in quanto contrastante con i canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

Da un lato, infatti, il requisito in questione sarebbe totalmente eccentrico rispetto agli altri requisiti pure stabiliti dall'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, tutti afferenti ai soli caratteri di affidabilità e professionalità in capo al conducente di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea. Dall'altro, la condizione di residenza in uno dei comuni umbri sarebbe sproporzionata ed eccessivamente gravosa per l'interessato, rispetto alla finalità di garantire uno stabile collegamento con la dimensione territoriale del servizio.

La Corte premette una sintetica, ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nonché all'individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre la normativa censurata.

L'attività di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea è regolata, a livello statale, dalla legge n. 21 del 1992, la quale, all'art. 1, identifica gli autoservizi pubblici non di linea in "quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea [...] e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta". Lo stesso art. 1 stabilisce poi che "costituiscono autoservizi pubblici non di linea" i servizi di taxi e di NCC

Di particolare rilievo è l'art. 6 della legge statale in esame, che, al comma 1, prevede l'istituzione di apposito ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea presso le camere di commercio.

Il comma 2 si limita a prevedere espressamente, quale unico requisito indispensabile per l'iscrizione nel ruolo, il possesso del certificato di abilitazione professionale, che presuppone il rilascio della patente di guida della categoria richiesta (oggi dall'art. 116 cod. strada) per il tipo di veicolo adibito ai servizi di trasporto.

Ai sensi del comma 3, l'iscrizione nel ruolo avviene previo esame, da tenersi con cadenza almeno mensile, di apposita commissione regionale, che accerta i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica.

Ancora, il comma 4 del medesimo art. 6, al secondo periodo, stabilisce, tra l'altro, che le regioni definiscono i criteri per l'ammissione nel ruolo.

Il comma 5 specifica che l'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente: tali attività, infatti, non sono liberalizzate, bensì sottoposte ad autorizzazione, rilasciata dall'amministrazione comunale, attraverso un bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in leasing o ad uso noleggio a lungo termine del veicolo (art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992).

Nell'ambito delle competenze regionali fatte salve dal sopra menzionato comma 4 dell'art. 6 della legge n. 21 del 1992, la Regione Umbria ha disciplinato la materia con la legge reg. Umbria n. 17 del 1994.

L'art. 4 di tale legge regionale prevede, nella formulazione risultante dalla modifica apportata, che l'esame per l'iscrizione nei ruoli dei conducenti avvenga davanti ad apposita commissione provinciale, che, tra l'altro, è tenuta ad accertare il possesso da parte dei candidati di specifici requisiti di accesso, ulteriori rispetto a quello imposto dalla legge statale.

I requisiti di iscrizione al ruolo e, prima ancora, necessari per sostenere l'esame propedeutico innanzi alla commissione provinciale, sono indicati al comma 1 dell'art. 6 della medesima legge regionale, il quale, alla sua lettera i) (introdotta dall'art. 1 della legge reg. Umbria n. 15 del 2000), include anche la residenza in uno dei Comuni della Regione Umbria.

Gli altri requisiti richiesti dallo stesso art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, all'esito della sopravvenuta abrogazione di quelli originariamente previsti dalle lettere a) e h), sono:

- b) non aver riportato una o più condanne irrevocabili alla reclusione in misura superiore complessivamente ai due anni per delitti non colposi o di non risultare sottoposto con provvedimento esecutivo a una delle misure di prevenzione previste dalla normativa vigente. Il requisito si intende soddisfatto quando è intervenuta la riabilitazione;
- c) assenza di provvedimenti di revoca di precedenti autorizzazioni o licenze, di cui alla presente legge;
- d) non appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, di cui alla legge 19 marzo 1990, n. 55;
- e) assolvimento dell'obbligo scolastico;
- f) possesso dell'abilitazione professionale di cui all'art. 116, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, per l'iscrizione alle sezioni riservate ai conducenti di autovetture e motocarrozzette;
- g) possesso del titolo professionale, di cui al decreto del Ministero dei trasporti 5 febbraio 1986, per l'iscrizione alla sezione riservata ai conducenti di natanti.

Dall'illustrata ricognizione normativa, risulta che sia la legge n. 21 del 1992 sia la censurata lettera i) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, introdotta dall'art. 1 della legge reg. Umbria n. 15 del 2000, sono state adottate in epoca anteriore alla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Prima di tale riforma, la materia "tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale" era espressamente assegnata alle regioni in regime di potestà legislativa concorrente e la legislazione statale ricomprendeva in essa, in modo puntuale, anche "i servizi pubblici di trasporto di persone e merci" (art. 84 del d.P.R. n. 616 del 1977).

La Corte ha già chiarito (sentenza n. 56 del 2020) che la legge n. 21 del 1992 di disciplina organica del settore degli autoservizi pubblici non di linea si poneva come legge quadro di definizione dei principi fondamentali, restando assegnato alla competenza delle regioni di disciplinare per il resto la materia ai sensi del richiamato d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 4).

In seguito alla modifica del riparto di competenze operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, il trasporto pubblico locale continua a essere considerato materia di competenza legislativa regionale, ma è transitato nell'ambito della più ampia competenza legislativa regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (ex multis, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), come è stato affermato proprio con riferimento al settore del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea (sentenze n. 56 del 2020 e n. 5 del 2019).

La Corte è stata spesso chiamata a scrutinare leggi regionali emanate prima della citata riforma del Titolo V, ma censurate per violazione dei nuovi parametri di riparto delle competenze, evocati da soli oppure unitamente ai precedenti.

Quando ciò è avvenuto, la giurisprudenza costituzionale, lungi dall'affermare un principio generale in ordine all'applicabilità del vecchio o del nuovo Titolo V, ha privilegiato, piuttosto, un approccio basato sulla verifica della persistenza, nel passaggio dall'uno all'altro sistema di riparto delle competenze, di limiti posti sin dall'origine all'esercizio della potestà legislativa regionale. Ciò che permette di riferire lo scrutinio anche (o soltanto) ai parametri sopravvenuti.

La descritta persistenza si attaglia, in particolare, ai limiti trasversali che esprimono l'esigenza di garantire uniformità di disciplina nel territorio nazionale e che, per questo, sono destinati a permanere nonostante l'eventuale ampliamento delle attribuzioni regionali nell'ambito materiale di riferimento, come conseguenza del mutamento (da concorrente a residuale) della configurazione della competenza legislativa delle regioni.

La Corte, ad esempio, ha rilevato tale persistenza in riferimento al limite alla potestà legislativa regionale costituito dal divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati: limite che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ritenuto operante (sentenza n. 132 del 2023), anche prima che esso fosse espresso ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost. – nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato delle materie, rispettivamente, "ordinamento civile" (sentenze n. 189 del 2020, n. 265 del 2013 e n. 282 del 2004) e "previdenza sociale" (sentenza n. 244 del 2020).

Tutto ciò premesso, la Corte ritiene possibile enucleare un confine che la potestà legislativa regionale non è mai stata abilitata a valicare, né prima né dopo la riforma del Titolo V.

La Corte, infatti, ha già affermato che la tutela della concorrenza appartiene oggi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dall'art. 117, secondo comma, lettera e), "a ulteriore presidio della libertà d'iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost." (sentenza n. 67 del 2011), in tal modo sottolineando lo stretto legame tra le suddette disposizioni costituzionali, che si pongono fra loro in una relazione di vera e propria contiguità.

Altri precedenti (sentenze n. 94 del 2013 e n. 270 del 2010) hanno ricordato, peraltro, come la più risalente giurisprudenza costituzionale, nell'interpretare appunto l'art. 41 Cost., avesse immediatamente posto l'accento sulla libertà di concorrenza quale manifestazione della libertà d'iniziativa economica privata, sia pure suscettibile di limitazioni giustificate da ragioni di utilità sociale e da fini sociali (sentenze n. 97 del 1969 e n. 46 del 1963).

In un secondo momento, è stata offerta una nozione più ampia di garanzia della libertà di concorrenza, essendo stata messa in luce la sua duplice finalità, perché da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi (sentenza n. 223 del 1982), così ulteriormente connotando la concorrenza come valore basilare della libertà di iniziativa economica (sentenza n. 241 del 1990).

A ciò va aggiunto che in ambito europeo ha sempre costituito principio ordinatore quello di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza (tra le molte, sentenza n. 14 del 2004) e che i principi comunitari si sono sempre imposti al rispetto anche del legislatore regionale (tra le tante, già sentenza n. 182 del 1976 e giurisprudenza ivi richiamata).

L'insieme di queste considerazioni porta a concludere che la tutela della concorrenza costituisce un limite che ha sempre condizionato l'esercizio della potestà legislativa regionale, anche prima della riforma del Titolo V, trovando emersione, sia pure implicitamente, nei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato nelle materie a legislazione concorrente, che in molti casi vi prestavano sostanziale ossequio.

Con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla ricordata riforma, infine, il legislatore costituzionale, affidando la "tutela della concorrenza" alla potestà legislativa esclusiva statale, ha avvertito la necessità di esplicitare il suddetto limite alla potestà legislativa regionale, in precedenza deducibile essenzialmente in via interpretativa in particolare dai principi fondamentali relativi alle materie già spettanti alla competenza regionale (come può ricavarsi dalle sentenze n. 129 del 2021, punto 2.2. del Considerato in diritto, e n. 56 del 2020, punto 5.4. del Considerato in diritto).

Ne consegue che è ben possibile evocare questo nuovo parametro anche in relazione a leggi regionali adottate prima della riforma del Titolo V.

Poste queste coordinate essenziali, va rilevato che il giudice a quo motiva adeguatamente in ordine alla ragione che lo ha indotto a prospettare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nel testo attualmente vigente, e, al contempo, dell'art. 117, primo comma, Cost., nella versione antecedente alla riforma del Titolo V.

A giudizio del rimettente, infatti, l'art. 6 della legge quadro n. 21 del 1992, pur demandando alle regioni la definizione dei criteri per l'ammissione nel ruolo dei conducenti, ricollega l'accesso a esso a soli requisiti di affidabilità e professionalità, sicché, per il TAR Umbria, restano validi i già richiamati principi esplicitati dalla Corte costituzionale [...], con particolare riferimento alla riserva statale, da un lato, sull'individuazione del punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (con riflessi sulla libertà dell'iniziativa economica privata tutelata dall'art. 41 Cost.) e, dall'altro, sull'individuazione dei profili e titoli abilitanti delle figure professionali.

Nell'indicato passaggio argomentativo, il richiamo operato dal giudice a quo è alle sentenze n. 265 e n. 30 del 2016, nelle quali la Corte ha scrutinato alcune disposizioni di legge regionale, emanate in epoca successiva alla riforma del Titolo V, in tema di servizio di trasporto pubblico non

di linea, affermando che definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 265 del 2016).

La censura così posta si rivela fondata, alla luce sia del vecchio che del nuovo testo dell'art. 117 Cost., dal momento che il limite alla potestà legislativa regionale consistente nel divieto di incidere sulla concorrenza tra gli operatori economici, oggi espresso nella riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia "tutela della concorrenza", non può dirsi estraneo neppure all'assetto del riparto di competenze precedente alla riforma del Titolo V in tema di trasporto pubblico locale, avendo anzi sempre costituito un limite implicito che innervava direttamente i principi fondamentali dettati dallo Stato con la legge quadro n. 21 del 1992.

Quest'ultima, infatti, pur abilitando le regioni a definire i criteri per l'ammissione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, focalizza l'attenzione sulla capacità professionale e sull'idoneità tecnica dell'aspirante, richiedendo come unico requisito indispensabile il possesso del certificato di abilitazione professionale, e valorizza la pura conoscenza geografica e toponomastica del territorio, che, ovviamente, è acquisibile (e dunque riscontrabile) del tutto a prescindere dalla residenza anagrafica del conducente alla quale non è attribuito alcun rilievo.

La legge n. 21 del 1992, dunque, nel dettare i principi fondamentali ai quali le regioni si sarebbero dovute attenere, è stata ben attenta a fissare criteri che non limitassero inutilmente la concorrenza nel mercato degli autoservizi pubblici non di linea.

Alla luce di tali premesse, la disposizione censurata difetta di coerenza con gli indicati criteri, come già rilevato in casi simili.

In particolare, nel caso affrontato dalla sentenza n. 264 del 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato l'art. 6, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea – Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21). Tale disposizione, similmente a quella censurata nel presente giudizio, prevedeva, tra gli altri requisiti per l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, che i soggetti aspiranti all'iscrizione medesima dovessero essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale.

Il parametro evocato, in quella occasione, era l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che vieta restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.

La Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, ritenendo che essa si traducesse in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell'Unione europea, nonché dei cittadini italiani residenti in altre Regioni.

In quella pronuncia si ribadì il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale [...] (principio ribadito successivamente, in tema di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente, dalla sentenza n. 129 del 2021).

Inoltre, si ritenne palese che la previsione impugnata determinasse un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea, perché favoriva (per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale.

Tanto premesso, poiché, come già ricordato in precedenza, la giurisprudenza costituzionale (tra le recenti, sentenze n. 44 del 2023, n. 56 del 2020 e n. 83 del 2018) è costante nell'affermare che la nozione di "concorrenza" di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., che è il parametro

oggi evocato, non può non riflettere quella operante a livello europeo, le argomentazioni allora spese possono essere utilizzate anche nel presente giudizio, in cui il rimettente ha scelto di prospettare il contrasto solo con parametri costituzionali interni.

Ciò porta a concludere che la disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale interviene sull'assetto individuato dal legislatore statale, alterando quell'equilibrio (tra il libero esercizio dell'attività di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà) individuato dalla legge statale nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva nella materia "tutela della concorrenza" (sentenze n. 36 del 2024, n. 56 del 2020, n. 265 e n. 30 del 2016). Tale assetto è capace di condizionare anche la potestà legislativa che le regioni possono esercitare nelle materie che ora sono di carattere residuale, «potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (così, ancora, sentenza n. 56 del 2020).

La Corte ritiene fondata anche la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

La disposizione oggi censurata, infatti, esibisce una contraddittorietà intrinseca tra la regola concernente la residenza che essa introduce, preclusiva della stessa presentazione della domanda di partecipazione all'esame per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti, e la "causa" normativa che la deve assistere. Quest'ultima si ricava dall'esame della complessiva legge reg. Umbria n. 17 del 1994, che risulta improntata, conformemente alla legge quadro statale, alla strutturazione dell'esame come momento destinato ad accertare, anche a tutela dell'utenza, le specifiche idoneità tecniche (tra cui anche la conoscenza geografica e toponomastica del territorio) e le attitudini morali del soggetto aspirante al futuro svolgimento dell'attività in questione.

Sono queste, infatti, le finalità che la già citata sentenza n. 264 del 2013 attribuisce all'esame di cui si tratta e alla conseguente iscrizione nel ruolo dei conducenti.

Rispetto a tale ratio, del tutto eccentrica si presenta l'addizione del requisito della residenza in uno dei comuni dell'Umbria, dal momento che tale elemento di "localizzazione" nulla potrebbe aggiungere alla verifica suddetta. Esso, anzi, rischia di escludere dal suddetto ruolo anche aspiranti che, pur non in possesso di tale requisito, presentino caratteristiche di professionalità, onorabilità e conoscenza del territorio magari in grado più elevato rispetto ai residenti. Già in due recenti occasioni, del resto, questa Corte, con specifico riferimento al settore degli NCC, ha rappresentato la necessità costituzionale di un'apertura del mercato, eliminando ogni barriera regolatoria priva di adeguata giustificazione (sentenze n.137 e n.36 del 2024).

Come già ritenuto dalla Corte in altra analoga fattispecie, occorre sempre accertare una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore [...] e il fine che questi intende perseguire (sentenza n. 8 del 2024).

Nel caso in esame, la verifica restituisce esito negativo.

È senz'altro vero che il servizio di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea conserva una dimensione territoriale, come risulta dalle stesse previsioni della legge n. 21 del 1992, che agli artt. 2 e 3 ne descrive le caratteristiche.

Come pure è innegabile che, al profilo della territorialità tendenziale di tali servizi si connetta anche quello della competenza delle amministrazioni locali e, in particolare, della Camera di commercio provinciale che gestisce il ruolo dei conducenti, ad esercitare la vigilanza e il controllo sul mantenimento di tutti i requisiti richiesti per l'iscrizione (sentenza n. 152 del 2017), garantendo gli interessi delle comunità locali.

Tuttavia, se le regioni possono certamente preservare tali profili prevedendo requisiti di iscrizione ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla legge statale, esse sono però obbligate a procedere in maniera ragionevole e proporzionata e, comunque, coerente con le prescrizioni della legge quadro.

Quest'ultima prevede semplicemente requisiti volti a garantire adeguata professionalità e conoscenza del territorio da parte degli aspiranti conducenti, mentre – come evidenziato dal rimettente – la previsione dell'obbligo di residenza in uno dei comuni della regione costituisce un

mezzo sproporzionato rispetto allo scopo perseguito, in quanto eccessivamente e inutilmente gravoso (peraltro comportante per l'interessato una pluralità di conseguenze civili, amministrative e tributarie), mentre la medesima esigenza di tutelare ulteriori interessi pubblici potrebbe essere semmai soddisfatta con la previsione di un requisito alternativo quale l'elezione di domicilio, sulla falsariga del modello prescelto da altre legislazioni regionali (sentenza n. 152 del 2017 già citata).

La Corte dichiara pertanto costituzionalmente illegittimo l'art. 6, comma 1, lettera i), della legge della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, per contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost. nella formulazione antecedente alla riforma di cui alla legge cost. n. 3 del 2001.

SENTENZA N. 183
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17 (Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, nel procedimento vertente tra D. G. e Provincia di Perugia, con ordinanza del 13 febbraio 2024, iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Udita nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

deliberato nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il TAR Umbria, sezione prima, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, nella parte in cui prevede, tra i requisiti necessari per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea, quello «di essere residente in uno dei Comuni della Regione Umbria».

2.– Nel giudizio principale è richiesto l'annullamento del provvedimento con il quale la competente commissione provinciale ha respinto la domanda del ricorrente di sostenere l'esame per essere iscritto nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea della Provincia di Perugia, per mancanza del suddetto requisito.

3.– In punto di rilevanza, il rimettente osserva che la domanda del ricorrente è stata respinta dall'amministrazione competente solo in conseguenza del mancato possesso del requisito della residenza in uno dei comuni dell'Umbria.

4.– Quanto alla non manifesta infondatezza, il TAR Umbria osserva che, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 21 del 1992, l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea costituisce condizione indispensabile per il rilascio sia della licenza per l'esercizio del servizio di taxi sia dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di NCC e che, ai fini di tale iscrizione, la legge statale, al comma 2, si limita a prevedere come necessario il possesso del «certificato di abilitazione professionale» richiesto dal codice della strada.

Il giudice *a quo* evidenzia, inoltre, che la Regione Umbria ha disciplinato la materia con la legge reg. Umbria n. 17 del 1994, il cui art. 6 prevede, alla lettera *i*) del comma 1, che gli aspiranti conducenti devono possedere alcuni requisiti per poter essere iscritti al relativo ruolo e, tra questi, quello della residenza «in uno dei Comuni della Regione Umbria».

4.1.– Scartata, alla luce dell'univocità del tenore testuale della disposizione censurata, la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme, il rimettente ritiene che il requisito

della residenza in Umbria, non previsto dalla legge nazionale, determini una limitazione alla concorrenza, precludendo a tutti i non residenti la possibilità di accedere all'iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti.

In tal modo, sarebbe invasa la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché la previsione regionale, traducendosi in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese «nel bacino lavorativo regionale», comporterebbe una compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea.

4.2.– Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», per contrasto con i principi fondamentali fissati dall'art. 6 della legge n. 21 del 1992, che non contempla, tra i requisiti di accesso al ruolo dei conducenti, quello della residenza.

4.3.– Il medesimo vizio affliggerebbe la disposizione censurata, anche se raffrontata con l'art. 117, primo comma, Cost., nella formulazione antecedente alla modifica operata dalla legge cost. n. 3 del 2001 e, quindi, nella versione vigente al momento dell'aggiunta della lettera i) al comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994 ad opera dell'art. 1 della legge reg. Umbria n. 15 del 2000.

In particolare, il legislatore regionale, intervenendo in una materia all'epoca considerata di competenza concorrente – «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» – avrebbe violato i principi fondamentali stabiliti dalla legge quadro statale n. 21 del 1992, nel cui contesto l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea è subordinata esclusivamente al possesso di requisiti di affidabilità e professionalità.

4.4.– Infine, la disposizione censurata lederebbe l'art. 3 Cost., in quanto contrastante con i canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

Da un lato, infatti, il requisito in questione sarebbe totalmente eccentrico rispetto agli altri requisiti pure stabiliti dall'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, tutti afferenti ai soli caratteri di affidabilità e professionalità in capo al conducente di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea. Dall'altro, la condizione di residenza in uno dei comuni umbri sarebbe sproporzionata ed eccessivamente gravosa per l'interessato, rispetto alla finalità di garantire uno stabile collegamento con la dimensione territoriale del servizio.

5.– Prima di esaminare partitamente le questioni sollevate, è opportuno, allo scopo di segnare i confini della potestà legislativa regionale, procedere a una, sia pur sintetica, ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nonché all'individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre la normativa censurata.

5.1.– Per quanto qui rilevante, l'attività di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea è regolata, a livello statale, dalla legge n. 21 del 1992, la quale, all'art. 1, identifica gli autoservizi pubblici non di linea in «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea [...] e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta» (comma 1). Lo stesso art. 1 stabilisce poi che «[c]ostituiscono autoservizi pubblici non di linea» i servizi di taxi e di NCC (comma 2).

Di particolare rilievo in questa sede è l'art. 6 della legge statale in esame, che, al comma 1, prevede l'istituzione di apposito «ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea» presso le camere di commercio.

Il comma 2 si limita a prevedere espressamente, quale unico «requisito indispensabile per l'iscrizione nel ruolo», il possesso del «certificato di abilitazione professionale», che presuppone il rilascio della patente di guida della categoria richiesta (oggi dall'art. 116 cod. strada) per il tipo di veicolo adibito ai servizi di trasporto.

Ai sensi del comma 3, l'iscrizione nel ruolo avviene previo esame – da tenersi con cadenza almeno mensile – di apposita commissione regionale, «che accerta i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica».

Ancora, il comma 4 del medesimo art. 6, al secondo periodo, stabilisce, tra l'altro, che le regioni «definiscono i criteri per l'ammissione nel ruolo».

Il comma 5 specifica, infine, che l'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente: tali attività, infatti, non sono liberalizzate, bensì sottoposte ad autorizzazione, rilasciata dall'amministrazione comunale, attraverso un bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in *leasing* o ad uso noleggio a lungo termine del veicolo (art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992).

Nell'ambito delle competenze regionali fatte salve dal sopra menzionato comma 4 dell'art. 6 della legge n. 21 del 1992, la Regione Umbria ha disciplinato la materia con la legge reg. Umbria n. 17 del 1994.

Nella sua attuale formulazione, l'art. 4 di tale legge regionale prevede che l'esame per l'iscrizione nei ruoli dei conducenti avvenga davanti ad apposita commissione provinciale, che, tra l'altro, è tenuta ad accertare il possesso da parte dei candidati di specifici requisiti di accesso, ulteriori rispetto a quello imposto dalla legge statale.

I requisiti di iscrizione al ruolo – e, prima ancora, necessari per sostenere l'esame propedeutico innanzi alla commissione provinciale – sono indicati al comma 1 dell'art. 6 della medesima legge regionale, il quale, alla sua lettera *i*) (introdotta dall'art. 1 della legge reg. Umbria n. 15 del 2000), include anche la residenza «in uno dei Comuni della Regione Umbria».

Gli altri requisiti richiesti dallo stesso art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, all'esito della sopravvenuta abrogazione di quelli originariamente previsti dalle lettere *a*) e *h*), sono:

«*b*) non aver riportato una o più condanne irrevocabili alla reclusione in misura superiore complessivamente ai due anni per delitti non colposi o di non risultare sottoposto con provvedimento esecutivo a una delle misure di prevenzione previste dalla normativa vigente. Il requisito si intende soddisfatto quando è intervenuta la riabilitazione;

c) assenza di provvedimenti di revoca di precedenti autorizzazioni o licenze, di cui alla presente legge;

d) non appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, di cui alla legge 19 marzo 1990, n. 55;

e) assolvimento dell'obbligo scolastico;

f) possesso dell'abilitazione professionale di cui all'art. 116, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, per l'iscrizione alle sezioni riservate ai conducenti di autovetture e motocarrozzette;

g) possesso del titolo professionale, di cui al decreto del Ministero dei trasporti 5 febbraio 1986, per l'iscrizione alla sezione riservata ai conducenti di natanti».

5.2.– Dall'illustrata ricognizione normativa, risulta che sia la legge n. 21 del 1992 sia la censurata lettera *i*) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994 – introdotta dall'art. 1 della legge reg. Umbria n. 15 del 2000 – sono state adottate in epoca anteriore alla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Prima di tale riforma, la materia «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» era espressamente assegnata alle regioni in regime di potestà legislativa concorrente e la legislazione statale ricomprendeva in essa, in modo puntuale, anche «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» (art. 84 del d.P.R. n. 616 del 1977).

Questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 56 del 2020) che la legge n. 21 del 1992 di disciplina organica del settore degli autoservizi pubblici non di linea si poneva come «legge quadro» di definizione dei principi fondamentali, restando assegnato alla competenza delle regioni di disciplinare per il resto la materia ai sensi del richiamato d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 4).

In seguito alla modifica del riparto di competenze operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, il trasporto pubblico locale continua a essere considerato materia di competenza legislativa regionale, ma è transitato nell'ambito della più ampia competenza legislativa regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), come è stato affermato proprio con riferimento al settore del «servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea» (sentenze n. 56 del 2020 e n. 5 del 2019).

6.– Questa Corte è stata spesso chiamata a scrutinare leggi regionali emanate prima della citata riforma del Titolo V, ma censurate per violazione dei nuovi parametri di riparto delle competenze, evocati da soli oppure unitamente ai precedenti.

Quando ciò è avvenuto, la giurisprudenza costituzionale, lungi dall'affermare un principio generale in ordine all'applicabilità del vecchio o del nuovo Titolo V, ha privilegiato, piuttosto, un approccio basato sulla verifica della persistenza, nel passaggio dall'uno all'altro sistema di riparto delle competenze, di limiti posti sin dall'origine all'esercizio della potestà legislativa regionale. Ciò che permette di riferire lo scrutinio anche (o soltanto) ai parametri sopravvenuti.

A tal fine, questa Corte ha ritenuto onere dei rimettenti motivare, a pena d'inammissibilità, in ordine alle ragioni dell'evocazione dei nuovi parametri (così, tra le ultime, sentenze n. 8 del 2024 e n. 52 del 2022; ordinanza n. 247 del 2016), ferma restando la riferibilità dello scrutinio ai parametri in vigore al momento dell'emanazione della normativa regionale, nel rispetto del principio di continuità, secondo cui le norme regionali adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale mantengono la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema (tra le ultime, sentenze n. 2 del 2024, n. 189 del 2021 e n. 244 del 2020).

6.1.– La descritta persistenza si attaglia, in particolare, ai limiti trasversali che esprimono l'esigenza di garantire uniformità di disciplina nel territorio nazionale e che, per questo, sono destinati a permanere nonostante l'eventuale ampliamento delle attribuzioni regionali nell'ambito materiale di riferimento, come conseguenza del mutamento (da concorrente a residuale) della configurazione della competenza legislativa delle regioni.

Questa Corte, ad esempio, ha rilevato tale persistenza in riferimento al limite alla potestà legislativa regionale costituito dal divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati: limite che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ritenuto operante (sentenza n. 132 del 2023), anche prima che esso fosse espresso – ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettere *l* e *o*, Cost. – nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato delle materie, rispettivamente, «ordinamento civile» (sentenze n. 189 del 2020, n. 265 del 2013 e n. 282 del 2004) e «previdenza sociale» (sentenza n. 244 del 2020).

7.– Ciò premesso, anche nel caso odierno è possibile enucleare un confine che la potestà legislativa regionale non è mai stata abilitata a valicare, né prima né dopo la riforma del Titolo V.

7.1.– Questa Corte, infatti, ha già affermato che la tutela della concorrenza appartiene oggi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), «a ulteriore presidio della libertà d'iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost.» (sentenza n. 67 del 2011), in tal modo sottolineando lo stretto legame tra le suddette disposizioni costituzionali, che si pongono fra loro in una relazione di vera e propria contiguità.

Altri precedenti (sentenze n. 94 del 2013 e n. 270 del 2010) hanno ricordato, peraltro, come la più risalente giurisprudenza costituzionale, nell'interpretare appunto l'art. 41 Cost., avesse immediatamente posto l'accento sulla «libertà di concorrenza» quale manifestazione della libertà d'iniziativa economica privata, sia pure suscettibile di limitazioni giustificate da ragioni di «utilità sociale» e da «fini sociali» (sentenze n. 97 del 1969 e n. 46 del 1963). In un secondo momento, è stata offerta una nozione più ampia di garanzia della libertà di concorrenza, essendo stata messa in luce la sua «duplice finalità», perché «da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi» (sentenza n. 223 del 1982), così ulteriormente connotando la concorrenza come «valore basilare della libertà di iniziativa economica» (sentenza n. 241 del 1990).

A ciò va aggiunto che, come costantemente ricordato da questa Corte, in ambito europeo ha sempre costituito «principio ordinatore quello di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (tra le molte, sentenza n. 14 del 2004) e che i principi comunitari si sono sempre imposti al rispetto anche del legislatore regionale (tra le tante, già sentenza n. 182 del 1976 e giurisprudenza ivi richiamata).

L'insieme di queste considerazioni porta a concludere che la tutela della concorrenza costituisce un limite che ha sempre condizionato l'esercizio della potestà legislativa regionale, anche prima della riforma del Titolo V, trovando emersione, sia pure implicitamente, nei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato nelle materie a legislazione concorrente, che – come si avrà modo di approfondire proprio in relazione al caso concreto – in molti casi vi prestavano sostanziale ossequio.

Con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla ricordata riforma, infine, il legislatore costituzionale, affidando la «tutela della concorrenza» alla potestà legislativa esclusiva statale, ha avvertito la necessità di esplicitare il suddetto limite alla potestà legislativa regionale, in precedenza deducibile essenzialmente in via interpretativa in particolare dai principi fondamentali relativi alle materie già spettanti alla competenza regionale (come può ricavarsi dalle sentenze n. 129 del 2021, punto 2.2. del *Considerato in diritto*, e n. 56 del 2020, punto 5.4. del *Considerato in diritto*).

Ne consegue che è ben possibile evocare questo nuovo parametro anche in relazione a leggi regionali adottate prima della riforma del Titolo V.

8.– Poste queste coordinate essenziali, va rilevato che il giudice *a quo* motiva adeguatamente in ordine alla ragione che lo ha indotto a prospettare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nel testo attualmente vigente, e, al contempo, dell'art. 117, primo comma, Cost., nella versione antecedente alla riforma del Titolo V.

A giudizio del rimettente, infatti, l'art. 6 della legge quadro n. 21 del 1992, pur demandando alle regioni la definizione dei criteri per l'ammissione nel ruolo dei conducenti, ricollega l'accesso a esso a soli requisiti di affidabilità e professionalità, sicché, per il TAR Umbria, «restano validi i già richiamati principi esplicitati dalla Corte costituzionale [...], con particolare riferimento alla riserva statale, da un lato, sull'individuazione del punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (con riflessi sulla libertà dell'iniziativa economica privata tutelata dall'art. 41 Cost.) e, dall'altro, sull'individuazione dei profili e titoli abilitanti delle figure professionali».

Nell'indicato passaggio argomentativo, il richiamo operato dal giudice *a quo* è alle sentenze n. 265 e n. 30 del 2016, nelle quali questa Corte ha scrutinato alcune disposizioni di legge regionale, emanate in epoca successiva alla riforma del Titolo V, in tema di servizio di trasporto pubblico non di linea, affermando che «[d]efinire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 265 del 2016).

8.1.– Così ricostruita la censura, essa si rivela fondata, alla luce sia del vecchio che del nuovo testo dell'art. 117 Cost., dal momento che il limite alla potestà legislativa regionale consistente nel divieto di incidere sulla concorrenza tra gli operatori economici, oggi espresso nella riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «tutela della concorrenza», non può dirsi estraneo neppure all'assetto del riparto di competenze precedente alla riforma del Titolo V in tema di trasporto pubblico locale, avendo anzi sempre costituito un limite implicito che innervava direttamente i principi fondamentali dettati dallo Stato con la legge quadro n. 21 del 1992.

Quest'ultima, infatti, pur abilitando le regioni a definire i criteri per l'ammissione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, focalizza l'attenzione sulla capacità professionale e sull'idoneità tecnica dell'aspirante – richiedendo come unico requisito indispensabile il possesso del certificato di abilitazione professionale – e valorizza la pura conoscenza geografica e toponomastica del territorio, che, ovviamente, è acquisibile (e dunque riscontrabile) del tutto a prescindere dalla residenza anagrafica del conducente alla quale non è attribuito alcun rilievo.

La legge n. 21 del 1992, dunque, nel dettare i principi fondamentali ai quali le regioni si sarebbero dovute attenere, è stata ben attenta a fissare criteri che non limitassero inutilmente la concorrenza nel mercato degli autoservizi pubblici non di linea.

8.2.– Alla luce di tali premesse, la disposizione censurata difetta di coerenza con gli indicati criteri, come già rilevato in casi similari.

Questa Corte, infatti, ha già scrutinato una normativa analoga, esprimendo argomentazioni che possono condurre, anche in questa occasione, ad una declaratoria d'illegitimità costituzionale.

In particolare, nel caso affrontato dalla sentenza n. 264 del 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato l'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea – Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21). Tale disposizione, similmente a quella censurata nel presente giudizio, prevedeva, tra gli altri requisiti per l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, che i soggetti aspiranti all'iscrizione medesima dovessero «essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale».

Il parametro evocato, in quella occasione, era l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che vieta restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.

Questa Corte dichiarò l'illegitimità costituzionale della disposizione impugnata, ritenendo che essa si traducesse in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell'Unione europea, «nonché dei cittadini italiani residenti in altre Regioni».

In quella pronuncia si ribadì «il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale [...]» (principio ribadito successivamente, in tema di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente, dalla sentenza n. 129 del 2021).

Inoltre, si ritenne «palese» che la previsione impugnata determinasse «un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea», perché favoriva «(per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale».

Tanto premesso, poiché, come già ricordato in precedenza, la giurisprudenza costituzionale (tra le recenti, sentenze n. 44 del 2023, n. 56 del 2020 e n. 83 del 2018) è costante nell'affermare che la nozione di “concorrenza” di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost., che è il parametro oggi evocato, non può non riflettere quella operante a livello europeo, le argomentazioni allora spese possono essere utilizzate anche nel presente giudizio, in cui il rimettente ha scelto di prospettare il contrasto solo con parametri costituzionali interni.

Ciò porta a concludere che la disposizione sospettata d'illegitimità costituzionale interviene sull'assetto individuato dal legislatore statale, alterando quell'equilibrio – tra il libero esercizio dell'attività di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà – individuato dalla legge statale nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza» (sentenze n. 36 del 2024, n. 56 del 2020, n. 265 e n. 30 del 2016). Tale assetto è capace di condizionare anche la potestà legislativa che le regioni possono esercitare nelle materie che ora sono di carattere residuale, «potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (così, ancora, sentenza n. 56 del 2020).

9.– Pure fondata è la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

La disposizione oggi censurata, infatti, esibisce una contraddittorietà intrinseca tra la regola concernente la residenza che essa introduce, preclusiva della stessa presentazione della domanda di partecipazione all'esame per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti, e la “causa” normativa che la deve assistere. Quest'ultima si ricava dall'esame della complessiva legge reg. Umbria n. 17 del 1994, che risulta improntata, conformemente alla legge quadro statale, alla strutturazione dell'esame come momento destinato ad accertare, anche a tutela dell'utenza, le specifiche idoneità tecniche (tra cui

anche la conoscenza geografica e toponomastica del territorio) e le attitudini morali del soggetto aspirante al futuro svolgimento dell'attività in questione.

Sono queste, infatti, le finalità che la già citata sentenza n. 264 del 2013 attribuisce all'esame di cui si tratta e alla conseguente iscrizione nel ruolo dei conducenti.

Rispetto a tale *ratio*, del tutto eccentrica si presenta l'addizione del requisito della residenza in uno dei comuni dell'Umbria, dal momento che tale elemento di "localizzazione" nulla potrebbe aggiungere alla verifica suddetta. Esso, anzi, rischia di escludere dal suddetto ruolo anche aspiranti che, pur non in possesso di tale requisito, presentino caratteristiche di professionalità, onorabilità e conoscenza del territorio magari in grado più elevato rispetto ai residenti. Già in due recenti occasioni, del resto, questa Corte, con specifico riferimento al settore degli NCC, ha rappresentato la necessità costituzionale di un'apertura del mercato, eliminando ogni barriera regolatoria priva di adeguata giustificazione (sentenze n.137 e n.36 del 2024).

Come già ritenuto da questa Corte in altra analoga fattispecie, occorre sempre accertare una «connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore [...] e il fine che questi intende perseguire» (sentenza n. 8 del 2024).

Nel caso in esame, la verifica restituisce esito negativo.

È senz'altro vero che il servizio di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea conserva una dimensione territoriale, come risulta dalle stesse previsioni della legge n. 21 del 1992, che agli artt. 2 e 3 ne descrive le caratteristiche.

Come pure è innegabile che, al profilo della territorialità tendenziale di tali servizi si connetta anche quello della competenza delle amministrazioni locali – e, in particolare, della Camera di commercio provinciale che gestisce il ruolo dei conducenti – ad esercitare la vigilanza e il controllo sul mantenimento di tutti i requisiti richiesti per l'iscrizione (sentenza n. 152 del 2017), garantendo gli interessi delle comunità locali.

Tuttavia, se le regioni possono certamente preservare tali profili prevedendo requisiti di iscrizione ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla legge statale, esse sono però obbligate a procedere in maniera ragionevole e proporzionata e, comunque, coerente con le prescrizioni della legge quadro.

Quest'ultima prevede semplicemente requisiti volti a garantire adeguata professionalità e conoscenza del territorio da parte degli aspiranti conducenti, mentre – come evidenziato dal rimettente – la previsione dell'obbligo di residenza in uno dei comuni della regione costituisce un mezzo sproporzionato rispetto allo scopo perseguito, in quanto eccessivamente e inutilmente gravoso (peraltro comportante per l'interessato una pluralità di conseguenze civili, amministrative e tributarie), mentre la medesima esigenza di tutelare ulteriori interessi pubblici potrebbe essere semmai soddisfatta con la previsione di un requisito alternativo quale l'elezione di domicilio, sulla falsariga del modello prescelto da altre legislazioni regionali (sentenza n. 152 del 2017 già citata).

10.– Va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, per contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost. nella formulazione antecedente alla riforma di cui alla legge cost. n. 3 del 2001.

11.– Resta assorbita l'ulteriore censura con cui si denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17 (Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 29 Ottobre 2024, n. 185

Materia: impiego pubblico – trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici

Parametri invocati: articoli 3, 36, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione

Oggetto: art. 4 della legge della Regione Toscana 19 maggio 2023, n. 23 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della l.r. n. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla l.r. n. 1/2009) e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della medesima legge regionale; degli artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-bis, secondo periodo, 45, 49, commi 4 e 4-ter, 51, commi 5, 6 e 6-bis, 52, comma 5, e 58, comma 2, della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale)

Esito: illegittimità costituzionale in parte qua degli artt. 45 e 49 co. 4 l.r. Toscana 1/2009
Inammissibilità delle restanti questioni

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Le questioni di legittimità sottoposte al giudizio della Corte costituzionale sono sollevate nel corso del giudizio promosso dalla Regione Toscana avverso la decisione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, che ha parificato il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2022 ad eccezione dei due capitoli di spesa relativi alla retribuzione del personale di supporto agli organi politici della Giunta regionale e del Consiglio regionale.

Viene confermata, secondo consolidato orientamento, la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi che la stessa si trovi ad applicare in sede di giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni per motivi che abbiano un'incidenza, diretta o mediata, sugli equilibri di bilancio e quindi sia rispetto a disposizioni che direttamente tutelano l'equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97 co.1 Cost.) sia rispetto a disposizioni relative al riparto di competenze fra Stato e regioni, quando si configuri una «correlazione funzionale» fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari.

Nel caso di specie la correlazione viene individuata con riferimento alla prospettata lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordinamento civile" da parte di norme regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico, in quanto la illegittimità costituzionale di tali disposizioni comporterebbe quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell'ente (sentenze n. 253 del 2022, n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 ex plurimis, e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).

A fronte delle numerose disposizioni regionali censurate e ai molteplici profili di illegittimità prospettati dal giudice rimettente, come individuati in epigrafe, la Corte procede ad un loro esame puntuale in esito al quale vengono dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza o insufficiente motivazione tutte le questioni sollevate, ad eccezione di quelle relative alle norme con le quali la regione ha introdotto il trattamento economico accessorio per il personale di staff degli organi politici di Giunta e Consiglio, la cui corretta imputazione risulta ancora sub iudice.

In esito a una analitica ricostruzione del quadro normativo regionale e statale, la Corte individua negli articoli 45 e 49 comma 4 della l.r. 1/2009 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) le disposizioni rilevanti in quanto sono solo queste disposizioni che, per la peculiarità dell'attività svolta e il carattere fiduciario del rapporto, hanno previsto per il personale di staff uno specifico emolumento mensile che "integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico", mentre tutte le altre norme proposte come oggetto di censura attengono a profili organizzativi degli uffici regionali, estranei ai rilievi che formano oggetto del giudizio di parificazione a quo.

Rileva la Corte che, come per tutti i dipendenti pubblici, anche per il personale di staff, la disciplina del trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, afferisce alla regolazione del rapporto di lavoro e rientra nella materia "ordinamento civile", demandata alle disposizioni della legge statale, del codice civile e della contrattazione collettiva, escludendo una competenza legislativa regionale.

Rileva inoltre che la disciplina del trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione aveva da tempo una specifica previsione a livello statale e di enti locali, con gli artt. 14 co.2 e 27 d.lgs. 165/2001 e che solo dopo l'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, è stata data alle regioni la possibilità di applicare anche con legge, senza aggravio di spesa, l'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il cui secondo comma riguarda, appunto, il trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici.

Nell'ambito della ricostruzione effettuata, la Corte afferma peraltro che già l'ampio richiamo dell'art. 27 d.lgs. 165/2001 all'art. 14 del medesimo decreto avrebbe consentito alle regioni di intervenire, ma "solo nei limiti dell'«esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare», e quindi senza alterare il perimetro delle competenze legislative, quanto in particolare alla materia «ordinamento civile»", senza violare il limite delle fonti che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento civile, quindi non con legge ma con atti amministrativi di Giunta e di Consiglio.

L'intervento dell'art. 3, comma 1, d.l. n. 44/2023 viene qualificato come norma innovativa - non confermativa, né di interpretazione autentica - con la quale il legislatore statale, con chiamata in sussidiarietà verso il basso, demanda al legislatore regionale una parte della sua competenza esclusiva, rispondente ad esigenze organizzative di prossimità: nel caso di specie, la remunerazione del personale di supporto agli organi politici regionali.

Data la portata innovativa del d.l. 44/2023, le disposizioni regionali adottate prima della sua entrata in vigore sono dalla Corte ritenute illegittime per violazione dell'art. 117 co.2 lett. 1).

Da qui la dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 45 e 49.co 4 della l.r. 1/2009, nella parte in cui prevedono lo specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico in favore del personale delle strutture di supporto agli organi di governo del personale delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale.

SENTENZA N. 185
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Toscana 19 maggio 2023, n. 23 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della l.r. n. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla l.r. n. 1/2009) e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della medesima legge regionale; degli artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-*bis*, secondo periodo, 45, 49, commi 4 e 4-*ter*, 51, commi 5, 6 e 6-*bis*, 52, comma 5, e 58, comma 2, della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), promosso dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana, per l'esercizio finanziario 2022, con ordinanza del 28 marzo 2024, iscritta al n. 77 del registro ordinanze 2024, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 29 ottobre 2024 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

udito l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 28 marzo 2024, la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, e 119, secondo e quarto comma, Cost, degli artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-*bis*, secondo periodo, 45, 49, commi 4 e 4-*ter*, 51, commi 5, 6 e 6-*bis*, 52, comma 5, e 58, comma 2, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, nonché dell'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023 e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della medesima legge regionale.

1.1.– Le questioni sono sollevate nel corso del giudizio promosso dalla Regione Toscana avverso la decisione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, che ha parificato il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2022 ad eccezione dei capitoli di spesa n. 71120 «retribuzione personale supporto organi politici GR - M/P 0101» e n. 13114 «retribuzione personale supporto organi politici CR - M/P 0101», per complessivi euro 2.077.138,64, relativi agli impegni di spesa per l'incremento del fondo del salario accessorio 2022 per il personale non dirigente e ai conseguenti pagamenti.

1.2.– La rimettente dubita della legittimità delle spese per il trattamento economico accessorio del personale di supporto degli organismi politici (in seguito anche personale di staff) della Regione Toscana in quanto sarebbero state autorizzate da norme regionali (la legge reg. Toscana n. 1 del 2009) invasive della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» e

ritiene che, pertanto, l'incremento del fondo del salario accessorio per il 2022 previsto dall'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023, a sua volta illegittimo perché disposto per far fronte a spese prive di fondamento normativo per mancanza dei presupposti legittimanti, avrebbe una incidenza negativa sull'equilibrio finanziario dell'ente, sarebbe oggetto di una copertura finanziaria illegittima e sarebbe stato previsto in violazione del limite generale al trattamento economico del personale pubblico di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

1.3.– Oggetto di censura risultano quindi le disposizioni della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 che riconoscono il trattamento economico accessorio al personale assegnato alle strutture di supporto agli organi politici regionali; in particolare gli artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-*bis*, secondo periodo, 45, 49, commi 4 e 4-*ter*, 51, commi 5, 6 e 6-*bis*, 52, comma 5, e 58, comma 2, di tale legge regionale violerebbero: a) l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto, sostituendosi alla contrattazione collettiva e regolando direttamente un aspetto della retribuzione, invaderebbero la sfera di competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile»; b) l'art. 81, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 119, quarto comma, Cost., perché, violando la competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», determinerebbero un aumento della spesa per il personale regionale privo di copertura normativa in quanto fondato su una fonte non legittimata; c) gli artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., perché, andando ad alterare la consistenza del risultato di amministrazione con un incremento indebito delle poste passive, inciderebbero negativamente sugli equilibri di bilancio; d) gli artt. 3 e 36 Cost., in quanto determinerebbero un'ingiustificata disparità di trattamento tra il personale di supporto agli organi politici delle diverse regioni nonché la violazione dei principi di proporzionalità della retribuzione e di effettività delle prestazioni.

1.4.– Inoltre il giudice *a quo* denuncia il contrasto, con plurimi parametri, dell'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023 e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della stessa legge regionale, che hanno previsto l'incremento, per l'anno 2022, del fondo del salario accessorio del personale del comparto in misura corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale di supporto agli organi politici sostenuta nel 2016 e, in ogni caso, nel limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, al fine di garantire l'invarianza della spesa. Le disposizioni censurate sarebbero in contrasto: a) con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto, invadendo la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», disporrebbero un incremento del fondo del salario accessorio sganciato dalle possibili voci di alimentazione previste, tassativamente, dalla contrattazione collettiva nazionale e dalla legge statale, mediante l'allocazione di risorse aggiuntive non autorizzate; b) con l'art. 81, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 119, quarto comma, Cost., perché, violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», determinerebbero un aumento della spesa per il personale regionale privo di copertura normativa in quanto fondato su una fonte non legittimata; c) con gli artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., dal momento che, andando ad alterare la consistenza del risultato di amministrazione con un incremento indebito delle poste passive, inciderebbero negativamente sugli equilibri di bilancio; d) con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, costituendo l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 un principio di coordinamento della finanza pubblica, non derogabile dal legislatore regionale, rideterminerebbero in aumento il tetto 2016, includendo voci attinenti ad emolumenti erogati al personale di staff che si fondano su una legge di spesa presupposta (legge della reg. Toscana n. 1 del 2009) affetta da illegittimità costituzionale.

1.5.– Tutte le suddette norme violerebbero infine gli artt. 3 e 36 Cost., determinando un'ingiustificata disparità di trattamento tra il personale di supporto agli organi politici della Regione Toscana e quello delle altre regioni, nonché la violazione dei principi di proporzionalità della retribuzione, che vieta, nel rapporto di lavoro pubblico, di erogare incrementi retributivi sulla base di meri meccanismi automatici, privi di correlazione con l'attività prestata, e di effettività delle prestazioni, che richiede un nesso inscindibile fra prestazioni rese e retribuzione delle stesse.

2.– Preliminarmente, sotto il profilo dell'ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, va ribadito il costante orientamento di questa Corte, secondo cui sussiste «la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi che la stessa si trovi ad applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, per motivi che abbiano una incidenza – diretta o mediata – sugli equilibri di bilancio» (sentenze n. 120 e n. 39 del 2024), e dunque, rispetto a disposizioni lesive sia dei principi che direttamente tutelano l'equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), sia di quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni, allorché si configuri una «correlazione funzionale» (sentenza n. 253 del 2022) fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari.

Tale correlazione è stata individuata proprio in riferimento alla lesione, prospettata nella fattispecie in esame, della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» da parte di disposizioni regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico, anche in relazione al parametro interposto costituito dalle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto la illegittimità costituzionale di tali disposizioni comporta, di norma, quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell'ente (*ex plurimis*, sentenze n. 253 del 2022, n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).

2.1.– Inoltre, presentandosi le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti distinte e non confliggenti, l'ammissibilità delle questioni non è inficiata dall'intervenuta approvazione del rendiconto generale per l'anno 2022 ad opera della legge reg. Toscana n. 32 del 2023, entrata in vigore in data antecedente a quella di presentazione del ricorso da parte della stessa Regione avverso la decisione della Corte dei conti, sezione regionale, nel giudizio di parificazione *a quo*.

L'intervenuto adeguamento, o no, del rendiconto generale alle contestazioni, pur non ancora definitive nel caso di specie, del giudice contabile relative ai capitoli inerenti al trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici, in ragione dell'accantonamento dell'importo contestato direttamente sui capitoli di pertinenza del fondo salario accessorio, non preclude – come correttamente ritiene la Corte rimettente – l'emanazione della decisione nel giudizio di parificazione pendente innanzi ad essa e quindi permane la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale. Questa Corte ha, infatti, avuto modo di evidenziare che il controllo strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio, riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, non può arrestarsi per effetto del sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale che opera su un piano diverso (sentenze n. 233 e n. 184 del 2022). L'eventuale mancata parifica di voci del bilancio comunque comporterebbe l'obbligo per la regione di adeguarsi adottando misure di riequilibrio nei bilanci successivi.

3.– Sempre in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità, per insufficiente motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost.; parametri, questi, in realtà eccentrici rispetto al nucleo delle censure che fanno perno essenzialmente sulla dedotta violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» e del principio di equilibrio del bilancio.

Il giudice *a quo* si è limitato a evocare i suddetti parametri senza una specifica e adeguata illustrazione dei motivi di censura in punto di non manifesta infondatezza, né l'ordinanza fornisce elementi che consentano di valutare il dedotto contrasto delle disposizioni censurate con tali parametri evocati genericamente, salvo che con un apodittico richiamo alla disparità di trattamento e alla violazione dei principi di proporzionalità e effettività della retribuzione (*ex plurimis*, sentenze n. 171 e n. 7 del 2024, n. 194 del 2023 e n. 118 del 2022).

In particolare, quanto al dedotto contrasto con l'art. 3 Cost., la Corte rimettente non indica quale sarebbe il trattamento riconosciuto al corrispondente personale delle altre regioni indicato come *tertium comparationis*, non potendosi escludere in termini assoluti che quello spettante ai sensi della contrattazione collettiva, o comunque riconosciuto nelle diverse regioni a personale che svolge analoghe mansioni sia uguale o addirittura superiore. Quanto alla violazione dell'art. 36 Cost., il

trattamento trova comunque giustificazione nella particolarità delle attività svolte, ed a tale titolo è stato già corrisposto, per cui, non potendosi negare che anche tale personale di supporto abbia diritto al trattamento accessorio, l'ordinanza avrebbe dovuto specificare le differenze con il trattamento legittimo secondo la contrattazione collettiva che renderebbero quello censurato eccedente il canone della proporzionalità della retribuzione rispetto alle prestazioni svolte.

4.– Ancora in via preliminare, sotto il profilo dell'ammissibilità delle censure, deve considerarsi che queste investono numerose disposizioni sia della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, sia della legge reg. Toscana n. 23 del 2023, con riferimento a plurimi parametri, tanto competenziali quanto finanziari.

Tenendo conto che il giudizio di parifica *a quo* riguarda esclusivamente l'appostazione nel bilancio regionale per l'anno 2022 del trattamento accessorio per il personale di supporto agli organi politici, la rilevanza delle questioni non sussiste per tutte quelle disposizioni che, pur concernendo questo personale, non riguardano però, in particolare, il trattamento accessorio la cui corretta imputazione in bilancio è ancora *sub iudice*.

Le relative questioni sono quindi inammissibili per difetto di rilevanza.

Ma la cernita delle disposizioni secondo che riguardino, o no, il trattamento accessorio in esame richiede una pur sommaria ricostruzione dell'articolato e complesso quadro normativo di riferimento, costituito essenzialmente, in sequenza, da tre leggi regionali e da un intervento del legislatore statale.

5.– Ad orientare questa ricostruzione e a limitarla in ragione di quanto rileva nel presente giudizio è la stessa prospettazione della Corte rimettente, secondo cui il trattamento economico accessorio, riconosciuto al personale di supporto agli organi politici da disposizioni di una legge regionale – di per sé ritenuta costituzionalmente illegittima perché in violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» – andrebbe imputato al fondo del salario accessorio del personale regionale e non già al bilancio regionale per l'anno 2022; ciò che farebbe operare il limite quantitativo massimo di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

5.1.– Occorre muovere dalla legge reg. Toscana n. 1 del 2009 con cui la Regione ha riordinato e razionalizzato la normativa regionale in materia di personale e organizzazione, sia quanto alla dirigenza che alle dotazioni organiche degli uffici. Nell'ambito di un articolato testo unico la legge regionale ha regolato, al Capo VI (articoli da 40 a 47), l'ordinamento delle strutture di supporto agli organi di governo della Regione; al Capo VII, Sezione II (articoli da 49 a 53), l'ordinamento delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale; ed alla Sezione III (articoli da 55 a 59) quello delle strutture dei gruppi consiliari e del personale ivi assegnato.

Di tale legge regionale sono censurate plurime disposizioni, contenute in otto articoli.

In dettaglio sono censurati: l'art. 42, che prevede che il trattamento economico dei responsabili delle strutture di supporto sia determinato dalla Giunta regionale (comma 8), tenuto conto della analoga determinazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, e poi fissa il trattamento economico del responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente della Giunta regionale (comma 9) e dei responsabili degli uffici di segreteria di ciascun componente della Giunta regionale, compreso quello del Presidente (comma 10); l'art. 43, che, al comma 5, stabilisce il trattamento economico del portavoce del Presidente della Giunta regionale; l'art. 44, che, al comma 6-*bis*, indica il trattamento economico onnicomprensivo spettante ai consiglieri con esperienza in specifici ambiti delle politiche regionali reclutati su richiesta nominativa del Presidente della Giunta; l'art. 45, che, per le peculiarità dell'attività svolta, riconosce al personale delle strutture di supporto agli organi di governo di cui all'art. 44, ad eccezione per i relativi responsabili, uno specifico emolumento mensile «che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico»; l'art. 49, che, ai commi 4 e 4-*ter*, riconosce al personale delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale di cui ai commi 1 e 2 dello stesso articolo – quali l'Ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio, gli uffici di segreteria di ciascun componente dell'Ufficio di presidenza nonché del portavoce dell'opposizione, ove istituito, gli uffici di segreteria organizzativa di ciascun gruppo consiliare – un trattamento economico che comprende, per il personale non equiparato a dirigente, la corresponsione mensile, a fronte dell'attività svolta, «di uno

specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico»; l'art. 51, che, ai commi 5, 6 e 6-bis, determina il trattamento economico del responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio regionale (comma 5), dei responsabili degli uffici di segreteria dei vicepresidenti (comma 6), dei responsabili degli uffici di segreteria dei segretari dell'Ufficio di presidenza e del portavoce dell'opposizione, ove istituito, (comma 6-bis); l'art. 52, che, al comma 5, indica il trattamento economico del portavoce del Presidente del Consiglio regionale, con un rinvio all'art. 49, comma 4; ed, infine, l'art. 58, che, al comma 2, fissa il trattamento economico del responsabile della segreteria di ciascun gruppo consiliare.

Di tali disposizioni – va subito rilevato – solo gli artt. 45 e 49, comma 4, quest'ultimo richiamato anche dal successivo art. 52, comma 5, hanno ad oggetto la previsione di uno specifico trattamento economico accessorio, ad integrazione delle voci stipendiali fisse e continuative, del personale addetto agli uffici di staff. Sono dunque solo queste le due disposizioni che prevedono l'emolumento accessorio in questione e che – nella prospettazione della Corte rimettente – ciò non avrebbero potuto prevedere perché in tal modo il legislatore regionale avrebbe travalicato la sua competenza sconfinando in quella legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile». Le altre disposizioni attengono, invece, a profili organizzativi degli uffici regionali e ad altri aspetti, anche riguardanti il trattamento economico del personale regionale, ma estranei ai rilievi che costituiscono oggetto del giudizio di parificazione *a quo*.

5.2.– Segue, per quanto rileva in questo giudizio, la legge reg. Toscana n. 2 del 2023.

Il dubbio in ordine all'ipotizzato difetto di competenza del legislatore regionale a prevedere il trattamento economico accessorio del personale regionale addetto agli organi politici e alla sua imputazione al bilancio regionale era già insorto, in realtà, nel corso del giudizio di parifica del rendiconto regionale del 2021, ossia dell'anno precedente quello relativo alla parifica oggetto del giudizio *a quo*, da parte della competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Il legislatore regionale allora, per risolvere in radice una criticità destinata a ripetersi ogni anno, ha adottato una soluzione radicale abrogando le disposizioni della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 che tale criticità ingeneravano, senza però con ciò far venir meno il trattamento economico accessorio del personale regionale addetto agli organi politici.

È stata, infatti, approvata la legge reg. Toscana n. 2 del 2023 che, in parte abrogando e in parte modificando le corrispondenti norme della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, ha ricondotto quel trattamento alla contrattazione collettiva di comparto mediante l'imputazione al fondo del salario accessorio del personale regionale, così come, in sostanza, richiedeva la Corte dei conti, sezione regionale, talché il relativo giudizio di parifica per l'anno 2021 si chiudeva con esito positivo.

In particolare, tra le plurime disposizioni abrogate vi erano anche quelle (della legge reg. Toscana n. 1 del 2009) attualmente censurate, le quali pertanto hanno cessato di essere vigenti alla data di entrata in vigore della legge reg. n. 2 del 2023 (11 gennaio 2023).

Rimaneva però una limitazione di fondo: la contrattazione di comparto tradizionalmente non si occupava – e non si occupa – del trattamento accessorio per il personale di supporto agli organi politici, trattandosi di incarichi di collaborazione ampiamente fiduciari e di contenuto molto vario, non riconducibili a tipologie suscettibili di regolamentazione collettiva.

5.3.– A questo punto, qualche mese dopo la legge reg. Toscana n. 2 del 2023, interveniva il legislatore statale con il d.l. n. 44 del 2023, come convertito, che rappresenta uno snodo importante e decisivo nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

5.3.1.– Giova ricordare che il trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici ha trovato inizialmente una sua disciplina specifica a livello statale e di enti locali fin dall'epoca del riordino e della cosiddetta privatizzazione del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Infatti il d.lgs. n. 165 del 2001, all'art. 14, comma 2, ha previsto che ogni ministro per l'esercizio delle sue funzioni di indirizzo politico-amministrativo si avvale di uffici di diretta collaborazione,

aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, istituiti e disciplinati con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), a cui il personale può essere assegnato con diverse tipologie di incarichi che decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo ministro.

Quanto al trattamento economico accessorio – fermo restando quello ordinario che resta regolato sulla base delle diverse tipologie di rapporto – la norma precisa che «[c]on decreto adottato dall'autorità di governo competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è determinato, in attuazione dell'articolo 12, comma 1, lettera *n*) della legge 15 marzo 1997, n. 59, senza aggravii di spesa e, per il personale disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro, fino ad una specifica disciplina contrattuale, il trattamento economico accessorio, da corrispondere mensilmente, a fronte delle responsabilità, degli obblighi di reperibilità e di disponibilità ad orari disagiati, ai dipendenti assegnati agli uffici dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato. Tale trattamento, consistente in un unico emolumento, è sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale».

Il successivo art. 27, del d.lgs. n. 165 del 2001 ha poi dettato, in generale, i criteri di adeguamento per le pubbliche amministrazioni non statali prevedendo in particolare, al comma 1, che le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, adeguano ai principi del Capo II del Titolo II (articoli da 13 a 29) – quello relativo alla dirigenza – i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità.

Il citato art. 14, comma 2, nella parte in cui si riferisce al trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, appartiene al richiamo (più ampio) contenuto nell'art. 27, comma 1; sicché le regioni a statuto ordinario erano sì chiamate a regolare tale trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici già prima del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, ma senza che da ciò derivasse alcuna modifica dei limiti delle competenze legislative.

Il richiamo del citato art. 27, comma 1, comprende anche l'art. 14, comma 2, ma non è certo limitato a questo; riguarda, come detto, tutta la disciplina della dirigenza del Capo II del Titolo II (articoli da 13 a 29) per la regolamentazione della quale la competenza del legislatore regionale non è perciò ampliata rispetto all'ordinario riparto di cui all'art. 117 Cost. Ciò del resto è già stato ritenuto da questa Corte (sentenza n. 196 del 2018) con riferimento ad altra legge regionale, che aveva regolamentato la figura e il trattamento economico dei vicedirenti – contemplati dall'art. 17-*bis* dello stesso decreto legislativo, disposizione anche questa compresa nel citato Capo II e quindi richiamata dall'art. 27, comma 1 – sconfinando in tal modo nella materia «ordinamento civile» di competenza legislativa esclusiva dello Stato; ciò che è stato a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione regionale.

In definitiva, si ha che in origine l'art. 27 del d.lgs. n. 165 del 2001 consentiva e legittimava le regioni a recepire la regolamentazione del Capo II dello stesso decreto – che, pur concernendo principalmente la dirigenza, all'art. 14, comma 2, riguardava il personale di staff – ma solo nei limiti dell'«esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare», e quindi senza alterare il perimetro delle competenze legislative, quanto in particolare alla materia «ordinamento civile».

5.3.2.– Su questo assetto normativo è intervenuto, da ultimo, il legislatore statale con l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, ed ha previsto che «[l]e regioni possono applicare, senza aggravio di spesa, l'art. 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo. Resta fermo il divieto per il personale addetto di effettuare qualsiasi attività di tipo gestionale, anche laddove il trattamento economico ad esso riconosciuto sia stato parametrato al personale di livello dirigenziale».

In vero – come appena rilevato – l'applicazione alle regioni dell'art. 14 del d.lgs. n. 165 del 2001, era già contenuta nel più ampio richiamo dell'art. 27 del medesimo decreto. La nuova disposizione del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, non ha una mera portata confermativa, che sarebbe superflua, né ha natura di interpretazione autentica, mancandone i presupposti formali e sostanziali, ma ha un contenuto innovativo, come emerge anche dagli atti parlamentari (in particolare dalla relazione

illustrativa del decreto in sede di conversione). Quest'ultima descrive il comma 1 dell'art. 3 come una estensione espressa alle regioni della previsione dell'art. 14 citato, la cui *ratio* è individuata nella necessità di superare «una disomogenea valutazione di tale fattispecie da parte delle sezioni regionali per il controllo della Corte dei conti, che talvolta – in assenza di una espressa previsione normativa – non ha riconosciuto tale possibile applicazione ai livelli di governo regionale».

In realtà – come correttamente evidenzia la Corte rimettente – l'indicato art. 3, comma 1, proprio per superare i rilievi delle sezioni regionali della Corte dei conti, abilita le regioni ad «applicare» l'art. 14 il cui secondo comma riguarda, appunto, il trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici; e ciò fa *tout court* senza limitazione del livello in cui tale “applicazione” si colloca nel sistema delle fonti del diritto; quindi eventualmente anche con legge regionale. La Corte rimettente e la difesa della Regione Toscana concordano nel ritenere che dopo il d.l. n. 44 del 2023, come convertito, la legge regionale possa prevedere ed eventualmente disciplinare il trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici.

In sostanza, il legislatore statale si è reso conto che il livello più idoneo per regolamentare questo trattamento accessorio è quello regionale, stante la perdurante mancanza di una regolamentazione ad opera della contrattazione collettiva di comparto; ciò in applicazione del principio di sussidiarietà – da tempo riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 31 del 2024, n. 6 del 2023, n. 179 e n. 123 del 2022, n. 87 del 2018, n. 170 del 2017, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003) – che opera non solo come chiamata di competenza, anche legislativa, a livello superiore (da quello regionale a quello statale), ma anche come attribuzione ad un livello inferiore (da quello statale a quello regionale).

È quindi con l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, che è riconosciuta al legislatore regionale la facoltà di entrare nel perimetro della materia «ordinamento civile», ma limitatamente alla disciplina del trattamento economico accessorio del personale di staff; questo ampliamento limitato della competenza del legislatore regionale si giustifica, appunto, in ragione del generale principio di sussidiarietà che opera anche a livello legislativo, oltre che amministrativo, e come consente al legislatore statale di chiamare a sé in sussidiarietà una competenza legislativa che rientrerebbe in quella del legislatore regionale, così gli consente di demandare in sussidiarietà al legislatore regionale porzioni di competenze esclusive statali che rispondano ad esigenze organizzative di prossimità, quale è quella dell'adeguata remunerazione del personale di supporto agli organi politici regionali, il cui rapporto si caratterizza per la marcata fiduciarità dell'incarico e per la tradizionale estraneità alla regolamentazione ad opera della contrattazione collettiva di comparto.

Questa è quindi la portata innovativa dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito. Va pertanto condiviso il presupposto interpretativo da cui muove la Corte rimettente che, esclusa la natura di norma di interpretazione autentica (o meramente confermativa, come assume la difesa della Regione) dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, ritiene operante l'estensione della competenza legislativa regionale solo dalla data della sua entrata in vigore (23 aprile 2023).

5.4.– Preso atto dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, il legislatore toscano, ritenendo evidentemente la portata, nei termini appena descritti, del *novum* della normativa statale sopravvenuta, ha operato, per così dire, una rapida “controriforma” con la legge reg. Toscana n. 23 del 2023, facendo rivivere le disposizioni della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, che aveva appena abrogato, qualche mese prima, con la legge reg. Toscana n. 2 del 2023. In particolare, questa nuova legge regionale ha disposto: all'art. 2 la reviviscenza *ex nunc* delle norme abrogate della legge reg. Toscana n. 1 del 2009; all'art. 3 la riformulazione nel senso del testo previgente di quelle solo modificate; all'art. 4 un aumento per il 2022 del fondo del salario accessorio in misura corrispondente all'ammontare della spesa sostenuta per le stesse voci nel 2016; all'art. 7 l'imputazione nuovamente al bilancio regionale per il 2023 del trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi politici della Regione.

La espressa reviviscenza *ex nunc* di disposizioni di legge abrogate è una tecnica normativa non consueta, ma in sé non illegittima nel senso che il legislatore, in questo caso regionale,

recepisce *per relationem* il contenuto delle disposizioni abrogate riproducendolo in tal modo in nuove disposizioni. La reviviscenza sottolinea la testuale identità di vecchie e nuove disposizioni, ma che rimangono comunque ben distinte.

6.– Così ricostruita la complessa e articolata normativa, regionale e statale, di riferimento, possono ora puntualizzarsi le ragioni di inammissibilità di plurime disposizioni censurate.

7.– Quanto innanzi tutto alle disposizioni della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, la rilevanza delle questioni va necessariamente circoscritta a quella parte della legislazione in grado di condizionare direttamente la decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti ai fini della parificazione (sentenze n. 189 del 2020 e n. 138 del 2019).

Nella fattispecie in esame l'oggetto del giudizio principale è limitato alla mancata parifica dei capitoli di spesa del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2022, relativi all'incremento del fondo del salario accessorio 2022 del personale non dirigente e quindi alle voci di spesa a cui tale incremento è destinato; ne consegue che nell'ambito della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 le disposizioni rilevanti possono essere solo quelle che, nell'attribuire al personale addetto alle segreterie degli organi politici regionali un trattamento accessorio privo di corrispondenza nella legge statale o nelle disposizioni contrattuali cui essa rinvia, determinerebbero una tale spesa.

7.1.– Più in dettaglio, i censurati artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-*bis*, secondo periodo, e 51, comma 5, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 attribuiscono ad alcune figure apicali, pur senza riconoscere loro la qualifica di dirigenti, un trattamento economico ad essi equiparato quanto a stipendio tabellare e retribuzione di posizione.

In particolare, il comma 8 dell'art. 42 affida alla Giunta regionale la determinazione del trattamento economico dei responsabili delle strutture di supporto, il comma 9 dispone che il trattamento del responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente della Giunta regionale non può essere superiore a quello spettante ai dirigenti responsabili di settore, con riferimento al valore risultante dalla somma dello stipendio tabellare e della retribuzione di posizione annui, il comma 10 che quello dei responsabili degli uffici di segreteria di ciascun componente della Giunta regionale, compreso quello del Presidente, è determinato con riferimento a una struttura dirigenziale di complessità inferiore a quella a cui si rapporta il trattamento economico del responsabile dell'Ufficio di gabinetto, di cui al comma 9.

L'art. 43, comma 5, fissa il trattamento economico del portavoce della Giunta regionale in misura pari a quello definito per i responsabili degli uffici di segreteria di cui al comma 10 dell'art. 42.

Il secondo periodo del comma 6-*bis* dell'art. 44 fissa il trattamento economico onnicomprensivo dei consiglieri con esperienza in specifici ambiti delle politiche regionali alla Giunta regionale con la deliberazione di cui all'art. 42, comma 8, in una misura che non può essere superiore a quello definito per i responsabili degli uffici di segreteria di cui all'art. 42, comma 10.

L'art. 51, comma 5, fissa il trattamento economico per il responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio regionale in misura non superiore a quello spettante ai dirigenti di settore di maggiore complessità, con riferimento alla somma dello stipendio tabellare e della retribuzione di posizione.

Posto che le suddette disposizioni disciplinano il trattamento economico dei responsabili delle strutture nel suo complesso, ed escluso lo stipendio tabellare che per i dirigenti costituisce il trattamento fisso, anche quanto alla retribuzione di posizione, che rivestirebbe natura accessoria, non è possibile prescindere dal fatto che tale voce retributiva non trova collocazione nel fondo del salario accessorio del personale contrattualizzato bensì nel diverso ed autonomo fondo della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente, sempre oggetto di contrattazione, ma estraneo all'oggetto del giudizio principale.

Sono, pertanto, inammissibili le questioni relative agli artt. 42, commi 8, 9 e 10; 43, comma 5; 44, comma 6-*bis*, secondo periodo, e 51 comma 5, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, per difetto di rilevanza.

7.2.– Parimenti inammissibili, per difetto di rilevanza, sono le questioni relative agli artt. 51, commi 6 e 6-*bis*, e 58, comma 2, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 che, rispettivamente, fissano

il trattamento economico per i responsabili degli uffici di segreteria dei vicepresidenti, in misura non superiore a quello spettante al personale di categoria D di posizione economica più elevata, per i responsabili degli uffici di segreteria dei segretari dell'Ufficio di presidenza e del portavoce dell'opposizione, in misura non superiore a quello spettante al personale di categoria D di posizione economica iniziale, per i responsabili di segreteria dei gruppi consiliari, in misura non superiore a quello spettante ai dipendenti regionali inquadrati in categoria D.

Le suddette disposizioni, in virtù del rinvio integrale alla misura dei trattamenti contrattuali, non attribuiscono a tale personale un trattamento economico accessorio in deroga rispetto a quello previsto dalla contrattazione collettiva per i dipendenti dei rispettivi inquadramenti al cui trattamento sono equiparati.

Inammissibili per difetto di rilevanza sono anche le questioni relative all'art. 49, comma 4-ter, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, che si limita a dettare una disciplina transitoria applicabile limitatamente alla decima legislatura e quindi del tutto irrilevante ai fini del giudizio principale.

Infine, sono inammissibili, sempre per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 49, comma 4, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 limitatamente: a) alla prima parte del primo periodo, che fissa le regole procedurali comuni alla determinazione della dotazione organica e del trattamento economico, nonché i criteri per la previsione della dotazione organica dell'Ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio regionale e degli uffici di segreteria organizzativa per ciascun componente dell'Ufficio di presidenza, per il portavoce dell'opposizione, ove istituito, e per ciascun gruppo consiliare; alla seconda parte dello stesso periodo, relativa alla determinazione del trattamento economico per il personale dei suddetti uffici, quanto alle voci stipendiali fisse e continuative che restano estranee al trattamento accessorio; b) al secondo e ultimo periodo, che si limita a dettare una disciplina transitoria per il passaggio di legislatura.

Negli stessi termini vanno ritenute inammissibili, quanto alle voci stipendiali fisse e continuative, le questioni relative all'art. 52, comma 5, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 che, nel disciplinare la figura del portavoce e/o di un responsabile delle relazioni istituzionali del Presidente del Consiglio regionale, ne rimette la determinazione del trattamento economico alla delibera di cui all'art. 49, comma 4, nel rispetto dei limiti di spesa ivi richiamati. Si tratta di un richiamo recettizio che è condizionato alla valutazione di illegittimità costituzionale della disposizione richiamata, ma non ha autonoma rilevanza.

7.3.– In definitiva, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sussiste limitatamente alle disposizioni della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 che si riferiscono al trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici, ossia gli artt. 45 e 49, comma 4, primo periodo, seconda parte.

Per le altre disposizioni, sopra richiamate, le questioni sono inammissibili per difetto di rilevanza.

8.– Inammissibili sono poi anche le censure che hanno ad oggetto la legge reg. Toscana n. 23 del 2023.

8.1.– La Corte rimettente censura innanzi tutto i punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della legge reg. Toscana n. 23 del 2023.

Sebbene ai sensi dell'art. 9 della legge regionale Toscana 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione), i «considerato», che, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo «motivano, in modo conciso, le disposizioni essenziali dell'articolato senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo», debbano considerarsi «parte integrante del testo normativo», gli enunciati censurati dalla Corte rimettente si limitano a fornire una spiegazione in termini discorsivi delle ragioni che hanno portato all'emanazione dell'intera legge reg. Toscana n. 23 del 2023, dando luogo ad un sintetico resoconto esplicativo delle vicende contabili che ne hanno preceduto l'adozione.

Va, pertanto, escluso che il sindacato di legittimità costituzionale possa avere ad oggetto dei «considerato» che, avendo un contenuto meramente descrittivo, nulla aggiungono o tolgono al testo delle disposizioni della legge, risultando essi del tutto privi di un autonomo carattere precettivo e innovativo e quindi di contenuto normativo.

8.2.– Altresì, quanto alle questioni che investono l’art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023, va accolta l’eccezione di inammissibilità della difesa regionale per genericità e difetto di motivazione.

La disposizione contiene una previsione di finanziamento mediante l’incremento del fondo salario accessorio per il personale di comparto che ha un impatto contabile limitato temporalmente all’annualità 2022; l’incremento è disposto nei limiti della spesa già sostenuta nell’anno 2016 per l’emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi di governo della Regione, agli organismi politici del Consiglio regionale e alle segreterie dei gruppi consiliari e, in ogni caso, nel limite di cui all’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 a garanzia dell’invarianza della spesa. Dalla relazione tecnico-finanziaria della legge emerge che la spesa per il personale di supporto agli organi politici era stata nel passato sempre imputata a bilancio trovando in esso la relativa copertura.

Pur evocando l’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 come norma interposta, quale limite anche per le competenze legislative della Regione, la Corte rimettente non chiarisce perché la disposizione regionale censurata supererebbe tale limite, seppure espressamente richiamato.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale «l’impugnazione avverso una disposizione regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali, incidendo su materie rientranti nelle competenze legislative dello Stato, deve “essere adeguatamente motivat[a] e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso *vulnus* lamentato”; in particolare, “quando il vizio sia prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato” » (sentenze n. 103 del 2024 e n. 58 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 71 del 2022 e n. 232 del 2019).

Il giudice *a quo* – nonostante che la stessa disposizione censurata assicuri testualmente che l’imputazione di quanto speso per il trattamento accessorio al personale di staff nel fondo salario accessorio del personale, piuttosto che nel bilancio generale, avvenga nel rispetto (e solo nel rispetto) del limite dell’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 – denuncia il contrasto tra la disposizione censurata e i parametri finanziari senza argomentare in maniera sufficientemente adeguata in ordine al dedotto superamento del tetto di spesa fissato dal legislatore statale con riferimento all’anno 2016 (art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017).

Non è senza rilevanza, in punto di fatto, il parere positivo della Ragioneria generale dello Stato del 10 marzo 2023 che, sulla proposta di legge della Regione Toscana, poi negli stessi termini approvata, recante le «Disposizioni in tema di Fondo del salario accessorio del personale non dirigenziale», aveva escluso ogni criticità della legge regionale in esame sotto tale specifico profilo.

8.2.1.– Quanto poi al profilo della presunta illegittimità della spesa per carenza di un valido presupposto normativo, che avrebbe una incidenza negativa sull’equilibrio finanziario dell’ente e sarebbe oggetto di una copertura finanziaria illegittima, la Corte rimettente non articola sufficientemente la censura secondo la quale l’erogazione del trattamento accessorio al personale di staff sarebbe avvenuto “*sine titulo*”.

Come ricordato sopra al punto 5.3.1., l’art. 27 del d.lgs. n. 165 del 2001 consentiva alle regioni, già prima dell’estensione della competenza legislativa operata dall’art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, di riconoscere un trattamento accessorio al personale di staff di cui all’art. 14, comma 2, dello stesso decreto legislativo, nel rispetto delle sue competenze legislative e regolatorie, e quindi, se non con atti legislativi, con atti amministrativi della Giunta o con delibere del Consiglio. Nella materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale, il denunciato sconfinamento non è da solo astrattamente sufficiente a rendere indebiti e ripetibili i pagamenti già effettuati a tale titolo, ed a maggior ragione a determinare l’illegittimità dell’incremento del fondo del salario accessorio disposto per provvedervi; pagamenti che ben potrebbero giustificarsi sulla base di atti della Giunta o del Consiglio regionale (ciò che ancora appartiene al giudizio di parifica *a quo*).

9.– Nel merito, le residue questioni, che investono solo gli artt. 45 e 49, comma 4, primo periodo, seconda parte, sono fondate in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con l’assorbimento degli ulteriori parametri evocati.

9.1.– Va innanzi tutto rilevato che non costituisce un ostacolo al sindacato di legittimità costituzionale che tali disposizioni siano state prima abrogate dalla legge reg. Toscana n. 2 del 2023, entrata in vigore con la pubblicazione nel *Bollettino Ufficiale* della Regione in data 11 gennaio 2023, per poi tornare in vigore per effetto dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023, entrata in vigore il 19 maggio 2023.

Posto che le norme abrogate continuano ad essere applicabili a situazioni e rapporti sorti durante il tempo in cui erano vigenti, il periodo in cui *medio tempore* le disposizioni censurate non hanno avuto vigenza (dall'11 gennaio al 18 maggio 2023) risulta del tutto irrilevante sia ai fini del rendiconto del 2022, oggetto di parifica del giudizio principale, sia della inclusione delle spese da esse previste nel tetto di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, che è parametrato agli emolumenti erogati nel 2016.

È utile, quindi, precisare che ad essere attinte dal dubbio di illegittimità costituzionale restano le norme abrogate e non quelle vigenti all'esito della reviviscenza disposta dall'art. 2 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023; è vero che la norma che dispone espressamente la reviviscenza di disposizioni abrogate, attraverso un loro richiamo *per relationem*, assume il contenuto normativo della disposizione precedentemente abrogata, ma in un nuovo atto legislativo che, pur avendo lo stesso contenuto di quello abrogato, è del tutto autonomo e distinto.

Ne consegue che gli artt. 45 e 49, comma 4, primo periodo, seconda parte, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 sono venuti nuovamente ad esistenza in un mutato quadro normativo, e precisamente nella vigenza dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, che – per quanto sopra argomentato (punto 5.3.2.) – facoltizza le regioni, a partire dal 19 marzo 2023, a legiferare in ordine al riconoscimento di trattamenti economici accessori al personale di staff agli organi politici. Tali “nuove” disposizioni restano estranee alla presente pronuncia, concernente esclusivamente le norme abrogate.

9.2.– Ciò precisato in termini generali, può ora considerarsi che il discrimine tra la materia dell'ordinamento civile e quella residuale dell'organizzazione amministrativa regionale sta nel fatto che quest'ultima si arresta “a monte”, cioè alla fase antecedente l'instaurazione del rapporto di lavoro, riguardando solo i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, mentre ogni intervento legislativo “a valle”, incidente cioè sui rapporti lavorativi in essere, va ascritto alla materia dell'ordinamento civile.

Appartengono alla competenza delle regioni la disciplina delle procedure concorsuali (sentenza n. 140 del 2023) e l'utilizzo delle graduatorie (sentenza n. 267 del 2022), mentre è materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, la disciplina del trattamento economico, compreso quello accessorio, e giuridico dei dipendenti regionali che ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro; anche se si tratta di conferimento degli incarichi dirigenziali esterni – di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato, la disciplina del relativo rapporto, compresa quella afferente alla sua durata massima, appartiene alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 84 del 2022).

Per gli uffici di diretta collaborazione, la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 130 del 2013).

In ragione della specificità degli uffici di diretta collaborazione, questa Corte ha affermato (sentenze n. 53 del 2012, n. 7 del 2011, n. 34 del 2010, n. 293 del 2009 e n. 104 del 2007) che le regioni possono dettare con legge, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico (sentenza n. 43 del 2019), purché prevedano, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e professionalità dei soggetti di cui si avvale ed a scongiurare il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni (sentenze n. 53 del 2012 e n. 252 del 2009).

Pur trattandosi di una particolare categoria di personale regionale, la disciplina del trattamento economico accessorio, sino all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, risultava, come per tutti gli altri dipendenti pubblici contrattualizzati e non contrattualizzati, quella dettata dalle disposizioni di legge statale, dal codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia, restando sempre esclusa una competenza legislativa regionale.

Questa Corte ha già avuto occasione di dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme regionali volte a disciplinare, fra l'altro, anche il trattamento economico del personale addetto alle segreterie, ravvisando la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale in materia di ordinamento civile (sentenze n. 273 del 2020 e n. 146 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 213 del 2012).

La Regione Toscana, nell'ambito della sua autonomia organizzativa, poteva individuare gli uffici di staff, prevedere le figure apicali, determinare gli organici, regolare i criteri di scelta per l'attribuzione degli incarichi, ma non poteva disciplinare con legge – prima del d.l. n. 44 del 2023, come convertito – il trattamento economico di tale personale, segnatamente quello accessorio che rileva nel giudizio di parificazione *a quo*.

Tanto invece è avvenuto sia con l'art. 45 della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, che ha attribuito al personale addetto agli organi politici, individuato ai sensi dell'art. 44 della stessa legge regionale tra i dipendenti della medesima Regione o tra dipendenti di altra amministrazione o tra privati con contratto a tempo determinato, uno specifico emolumento integrativo delle altre voci stipendiali fisse e continuative che, escludendo l'attribuzione di ogni altro beneficio economico, si è andato a sostituire a quelli previsti dalla contrattazione collettiva; sia con l'art. 49, comma 4, primo periodo, seconda parte, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 che ha disposto per il personale assegnato agli uffici di supporto al Consiglio regionale e ai gruppi consiliari non equiparato ai dirigenti, a cui oltre al trattamento economico costituito dalle voci stipendiali fisse e continuative, ha riconosciuto la corresponsione mensile, per tutta la durata dell'assegnazione, a fronte dell'attività svolta, di uno specifico emolumento integrativo nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico.

10.– Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 45 della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 – nella parte in cui prevede, in favore del personale delle strutture di supporto agli organi di governo, uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico – e del successivo art. 49, comma 4, primo periodo, seconda parte, nella parte in cui prevede, in favore del personale delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 45 della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) nella parte in cui prevede, in favore del personale delle strutture di supporto agli organi di governo, uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 4, primo periodo, seconda parte, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 nella parte in cui prevede, in favore del personale delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico

superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico;

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Toscana 19 maggio 2023, n. 23 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della l.r. n. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla l.r. n. 1/2009) e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della medesima legge regionale, degli artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-*bis*, secondo periodo, 45, 49, commi 4 e 4-*ter*, 51, commi 5, 6 e 6-*bis*, 52, comma 5, e 58, comma 2, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-*bis*, secondo periodo, 45, 49, commi 4, ad eccezione della seconda parte del primo periodo riferita al trattamento economico accessorio, e 4-*ter*, 51, commi 5, 6 e 6-*bis*, 52, comma 5, e 58, comma 2, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, sollevate, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e 119, secondo e quarto comma, Cost., dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023 e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della medesima legge regionale, sollevate, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, e 119, secondo e quarto comma, Cost., dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 14 novembre 2024, n. 192

Materia: Regioni – Attuazione dell'autonomia differenziata

Parametri invocati: artt. 76, 116, terzo comma, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania

Oggetto: legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), e, in particolare, artt. 1, commi 1 e 2; 2, commi da 1 a 8; 3, commi da 1 a 5, 7, 8 e 9; 4, commi 1 e 2; 5, commi 1 e 2; 7, commi da 1 a 5; 8, commi 1 e 2; 9, commi da 1 a 4; 10, comma 2; e 11, commi 1, 2 e 3

Esito:

1) l'illegittimità costituzionale:

- dell'art. 2, 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);

- dell'art. 3, commi 1, 7, e 9 della l. 86 del 2024;

- dell'art. 8, comma 2 della l. 86 del 2024;

- dell'art. 11, comma 2 della l. 86 del 2024;

2) illegittimità costituzionale parziale:

- dell'art. 1, comma 2, della l. 86 del 2024 nella parte in cui prevede «[l]'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]», anziché «[l]'attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]»;

- dell'art. 2, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà;

- dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, della l. 86 del 2024, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»;

- dell'art. 3, comma 3, della l. 86 del 2024, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»;

- dell'art. 4, comma 1, primo periodo, della l. 86 del 2024, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP», anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP»;

- dell'art. 9, comma 4, della l. 86 del 2024, nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni;

3) 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. 3, commi 2, 4, 5, 6, 8 e 10 della l. 86 del 2024;

- dell'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) – illegittimità sopravvenuta, a partire dall'entrata in vigore della l. 86 del 2024.

4) inammissibilità e non fondatezza di tutte le altre questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Le Regioni Puglia, Toscana, Campania e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato la legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), nella sua totalità e anche con riferimento a specifiche disposizioni. I quattro giudizi sono stati riuniti dalla Corte per essere definiti con un'unica decisione, avendo in larga parte un oggetto comune, con riferimento sia alle disposizioni impugnate sia ai parametri costituzionali evocati. Inoltre, la Corte ha dichiarato ammissibili anche gli interventi ad opponendum delle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto, trattandosi della questione di legittimità costituzionale di una legge che, definendo i principi, le procedure e i limiti per l'attribuzione ad ogni regione che ne faccia richiesta di ulteriori e più ampie competenze legislative e amministrative nelle materie indicate dalla stessa Costituzione, riguarda l'assetto complessivo dell'ordinamento regionale.

Le numerose questioni di legittimità costituzionale sollevate nei ricorsi sono state raggruppate dai giudici nelle seguenti aree tematiche:

- a) questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.;
- b) questioni in materia di fonti del diritto;
- c) questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP);
- d) questioni in tema di leale collaborazione;
- e) questioni in materia finanziaria.

A) Questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

La Corte ritiene che l'esame di tutte le questioni sollevate debba essere preceduto dall'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., che disciplina l'attribuzione alle regioni ordinarie di forme e condizioni particolari di autonomia. Tale articolo, che supera l'uniformità nella distribuzione delle competenze al fine di valorizzare i punti di forza del regionalismo italiano, deve essere interpretato nel contesto della forma di Stato italiana, con cui deve necessariamente essere armonizzato. Tale disposizione riconosce, infatti, insieme al ruolo fondamentale delle regioni e alla possibilità che esse ottengano forme particolari di autonomia, i principi dell'unità della Repubblica, della solidarietà tra le regioni, dell'uguaglianza e della garanzia dei diritti dei cittadini, nonché dell'equilibrio di bilancio. I giudici richiamano, pertanto, le disposizioni costituzionali che riconoscono da un lato il ruolo fondamentale del regionalismo e al contempo però anche l'unità e l'indivisibilità della Repubblica. Infatti, una componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione è il regionalismo, caratterizzato dall'attribuzione alle regioni di autonomia politica, che si specifica in autonomia legislativa (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.), amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.), a cui si aggiunge la garanzia dell'autonomia degli enti locali. Al contempo, ai sensi dell'art. 5, la Repubblica è "una e indivisibile"; riconosce e promuove le autonomie locali, adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Nel disegno costituzionale già sono riconosciute ad alcune regioni forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale ai sensi dell'art. 116, primo comma, Cost.; il terzo comma della stessa disposizione sviluppa questa logica di differenziazione prevedendo che le regioni ordinarie, seguendo una particolare procedura che termina con una legge rinforzata, possono ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

L'unità e indivisibilità della Repubblica si fondano sul riconoscimento dell'unità del popolo, cui appartiene la sovranità. La Costituzione riconosce e garantisce pienamente il pluralismo politico (artt. 48 e 49 Cost.), sociale (artt. 2, 17, 18, 39, 118, quarto comma, Cost.), culturale (artt. 9, primo comma, 21, 33, primo comma, Cost.), religioso (artt. 8 e 19 Cost.), scolastico (art. 33, terzo comma, Cost.), della sfera economica (art. 41 Cost.). Tale pluralismo non si contrappone né esclude la nozione unitaria di popolo. La nostra democrazia costituzionale si basa sulla compresenza di pluralismo e di

unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva. A tutto ciò si riferisce la Costituzione quando richiama il concetto di "Nazione" (artt. 9, 67 e 98 Cost.). Premesso ciò, per la Corte, il popolo e la nazione sono unità non frammentabili nel senso che esiste una sola nazione e un solo popolo italiano, escludendo quindi l'esistenza di "popoli regionali" titolari di una porzione di sovranità. L'unità del popolo e della nazione postula l'unicità della rappresentanza politica nazionale che sul piano istituzionale spetta esclusivamente al Parlamento, e in nessun caso può essere riferite ai consigli regionali; solo al Parlamento, di conseguenza, è affidata la cura delle esigenze unitarie. Tuttavia, una società pluralistica come quella italiana non può fondarsi su una unica sede istituzionale, poiché richiede politiche pubbliche anche differenziate per poter dare risposte adeguate alle diverse esigenze territoriali. Il regionalismo, quindi, è insopprimibile ma spetta solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale. La tutela delle esigenze unitarie è espressione dell'indirizzo politico della maggioranza e del Governo, nel rispetto del quadro costituzionale. Di conseguenza, la vigente disciplina costituzionale riserva al Parlamento la competenza legislativa esclusiva in alcune materie affinché siano curate le esigenze unitarie (art. 117, secondo comma, Cost.), e nel contempo, gli affida compiti unificanti nei confronti del pluralismo regionale attraverso la determinazione dei principi fondamentali nelle materie affidate alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni (art. 117, terzo comma, Cost.), la competenza statale nelle cosiddette "materie trasversali" e la perequazione finanziaria a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.). Il sistema regionale produce competizione tra le regioni che nell'ambito delle attribuzioni costituzionali possono seguire politiche pubbliche differenti nella ricerca dei migliori risultati. Tale competizione può anche servire ad innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche ma non potrà spingersi fino a intaccare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra le regioni medesime, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale, che sono tratti caratterizzanti la forma di Stato e il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia. A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost., che deve essere non un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali. La Costituzione garantisce sia l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, sia l'autonomia politica regionale, sia la possibilità della differenziazione tra le stesse regioni. I giudici ritengono, pertanto, che la distribuzione delle funzioni legislative ed amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo, in attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., debba necessariamente avvenire in funzione del bene comune della società e della tutela dei diritti garantiti dalla nostra Costituzione. Tale risultato è conseguibile a condizione che la ripartizione dei compiti tra Stato e regioni avvenga sulla base del principio di sussidiarietà che può assicurare il collegamento tra l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, da una parte, e l'autonomia delle regioni accresciuta grazie alla differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., dall'altra. Tale principio, di derivazione europea, regola la ripartizione delle competenze legislative tra l'Unione europea e gli stati membri ed è presente negli ordinamenti costituzionali di taluni stati membri, come quello italiano, dove il principio di sussidiarietà verticale è previsto dall'art. 118, primo comma, Cost. Come noto, il principio di sussidiarietà esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni perché richiede che per ogni specifica funzione da allocare sia scelto il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione stessa, al contesto locale e a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La conseguenza di tali valutazioni fa sì che - ai fini dell'attribuzione della funzione specifica - la preferenza vada al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali; tuttavia, se opportuno, si può salire di livello fino a quello più alto di governo. Con un colorito paragone, i giudici affermano che la sussidiarietà funziona "come un ascensore perché può portare ad allocare la

funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso, ora verso l'alto. Poiché il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, esso non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie. La funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità. A ciascuna materia afferisce, invece, una gran quantità di funzioni eterogenee, per alcune delle quali l'attuazione del principio di sussidiarietà potrà portare all'allocazione verso il livello più alto, mentre per altre sarà giustificabile lo spostamento ad un livello più vicino ai cittadini. L'art. 116, terzo comma, Cost. va interpretato coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, e pertanto la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni. Il tenore letterale della disposizione conferma tale conclusione. Essa, infatti, fa riferimento alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «concernenti le materie», lasciando intendere che il trasferimento non riguarda le materie ma le singole funzioni concernenti le materie. Poiché tale disposizione prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto." (considerato in diritto 4.1). In questo quadro di riferimento delineato dalla Corte, il giudizio di adeguatezza della attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale deve svolgersi avendo riguardo a tre criteri: 1) l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse; 2) l'equità che la loro distribuzione deve assicurare; 3) la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione. In altre parole, l'autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, a dare risposte adeguate alle attese e ai bisogni dei cittadini e ad assicurare una maggiore responsabilità politica.

Per la valutazione dell'adeguatezza nella allocazione delle funzioni con riferimento al primo dei tre criteri sopra enunciati, basta richiamarsi al principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97, secondo comma, Cost. Così vi sono funzioni pubbliche che per i loro caratteri possono essere svolte efficacemente ed efficientemente solamente al livello territoriale di governo più alto, statale o addirittura europeo. Si pensi alle ipotesi in cui la centralizzazione determina evidenti economie di scala o in cui la funzione attiene agli interessi dell'intera comunità nazionale, la cui cura quindi non può essere frammentata territorialmente. Altre funzioni pubbliche, invece, troveranno più adeguata allocazione ad un livello territoriale di governo più basso che permette una maggiore conoscenza delle condizioni locali e delle relative esigenze, al punto da promuovere anche la sussidiarietà cosiddetta orizzontale, ai sensi dell'art. 118, quarto comma, Cost., attraverso l'attribuzione direttamente ai cittadini e alle loro formazioni sociali di compiti di interesse generale che, in relazione alla loro natura, possono essere svolti in modo più adeguato coinvolgendo le articolazioni locali della società anziché riservandoli agli apparati pubblici. La distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali di governo oltre che efficace, deve essere anche efficiente, con riferimento non solo alle modalità di svolgimento delle funzioni ma anche alle conseguenze che ne derivano sui bilanci. Si pensi che lo spostamento di una funzione verso il basso, soprattutto se la stessa funzione viene mantenuta a livello centrale con riguardo ad altre regioni, potrebbe comportare la duplicazione degli apparati burocratici e la perdita di economie di scala; viceversa, il trasferimento di altre funzioni dallo Stato alle regioni potrebbe comportare un risparmio di spesa legato alla adozione di modalità di esercizio più adeguate alla realtà locale.

Con riferimento al secondo criterio che deve sottendere alla valutazione dell'adeguatezza nella allocazione delle funzioni, la Corte ricorda che l'attribuzione alle regioni di funzioni pubbliche che implicano prestazioni a favore dei cittadini con cui si garantisce l'esercizio dei loro diritti civili e sociali può comportare conseguenze diverse sul piano dell'equità e accentuare le disuguaglianze a causa della diversa distribuzione territoriale del reddito, delle differenze della capacità fiscale per abitante e delle entrate regionali, nonché per effetto delle diverse capacità amministrative; elementi, questi, che possono determinare una differenza del livello di tutela dei diritti legata alle diverse realtà regionali. Pertanto, tra autonomia regionale e uguaglianza nel godimento dei diritti deve essere

trovato un ragionevole equilibrio attraverso, appunto, un'adeguata allocazione delle funzioni e la previsione di idonei meccanismi correttivi delle disparità e delle diseguaglianze. In altre parole, l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., dovrà tendere a realizzare un punto di equilibrio tra uguaglianza e differenze.

Quanto al terzo criterio, per la Corte l'attribuzione di funzioni ai livelli territoriali più vicini alla popolazione interessata può incidere sulla responsabilità politica perché la vicinanza favorisce il controllo e la partecipazione democratica; viceversa, possono esistere funzioni pubbliche strettamente interdipendenti, di modo che la valutazione della responsabilità politica dei risultati conseguiti mediante il loro esercizio richiede che tali funzioni non siano separate e restino in capo alla medesima autorità pubblica, impedendo il trasferimento di alcune di esse verso livelli territoriali più bassi.

Infine, l'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali di governo, in attuazione del principio di sussidiarietà, richiede sempre che essa si realizzi in modo tale da assicurare il pieno rispetto degli obblighi internazionali e di quelli nei confronti dell'Unione europea, che vincolano Stato e regioni (art. 117, primo comma, Cost.).

Nel Titolo V, della parte II della Costituzione, è delineato l'assetto ritenuto ottimale nella ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra Stato, regioni ed enti locali. Tuttavia, tale assetto non è immodificabile. Infatti, poiché si tratta di attribuire la funzione al livello territoriale di governo dove può essere esercitata nella maniera più adeguata, in presenza di nuove circostanze il giudizio di adeguatezza può cambiare, portando a giustificare una nuova allocazione della funzione in gioco. Tale flessibilità, insita nel principio di sussidiarietà, è riconosciuta dalla Costituzione quando prevede, in via straordinaria, l'esercizio del potere sostitutivo statale (art. 120, secondo comma, Cost.) ed è stata elaborata dalla giurisprudenza costituzionale con l'individuazione dell'istituto della "chiamata in sussidiarietà" che permette di attrarre verso l'alto insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa, nel rispetto del principio di leale collaborazione. In entrambi i casi, la premessa dello spostamento della funzione, rispetto al suo livello iniziale ricavabile dal testo costituzionale, è conseguenza di un motivato giudizio di miglior adeguatezza in relazione alla specificità della situazione. Così anche lo spostamento verso il basso della funzione, rispetto all'originario livello statale, è dalla stessa Corte ritenuto costituzionalmente legittimo se adottato dalla Regione in presenza di una valutazione di maggiore adeguatezza a realizzare i principi costituzionali propri della situazione considerata. Difatti, come hanno avuto modo di precisare nella sentenza n. 16 del 2024, per i giudici "non contrastano con la competenza legislativa statale esclusiva dello Stato le disposizioni regionali impugnate che, nell'esercizio della competenza legislativa regionale residuale in materia di pesca, producono l'effetto di elevare, in relazione a specifiche esigenze del territorio, il livello di tutela ambientale". L'art. 116, terzo comma, Cost., è un'altra espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà. Esso consente a ciascuna regione di chiedere una deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni. Tale deroga va giustificata e motivata con riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità politica della soluzione prescelta. L'iniziativa della regione e l'intesa previste dalla suddetta disposizione costituzionale devono, pertanto, essere precedute da un'istruttoria approfondita alla luce del principio di sussidiarietà e in ogni caso, anche qualora alcune funzioni concernenti una determinata materia vengano spostate alla competenza legislativa piena della regione richiedente, resteranno fermi i limiti generali di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), così come resta operativo il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Inoltre, il limite invalicabile di tali spostamenti di funzioni è rappresentato dall'art. 116, terzo comma, Cost., che alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte, è posto a garanzia dell'unità ed indivisibilità della nostra forma di Stato. Pertanto, la Corte si riserva il sindacato sulla legittimità costituzionale delle singole leggi attributive di maggiore autonomia a determinate regioni alla stregua dei principi enunciati, ricordando che il suddetto sindacato costituzionale è attivabile, oltre che in via

incidentale, in via principale dalle regioni terze, dal momento che i limiti posti dall'art. 116, terzo comma, Cost. alle leggi speciali di differenziazione incidono direttamente sullo status costituzionale delle regioni terze, nel senso che la violazione di quei limiti – che si traduce in un regime privilegiato per una determinata regione – viola di per sé la posizione di eguaglianza delle regioni davanti alla Costituzione, ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.

In conclusione, l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, definite in relazione all'oggetto e/o alle finalità e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria documentata ed effettuata alla luce del principio di sussidiarietà.

La Corte passa dunque ad analizzare le ipotesi puntuali per le quali potrebbe essere attivata la procedura per la differenziazione, e rileva che vi sono delle materie, cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost., alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà, in quanto sussistono motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento. Tra le funzioni in questione vi sono quelle che riguardano la materia concorrente “commercio con l'estero”. L'art. 3, paragrafo 1, lettera e) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riserva alla competenza esclusiva dell'Unione europea la “politica commerciale comune”, che è poi regolata dall'art. 207 TFUE. In attuazione di tale politica commerciale comune, l'Unione adotta regolamenti e conclude accordi con Paesi terzi e organizzazioni internazionali; pertanto, con riguardo al commercio con Paesi terzi, gli spazi lasciati agli Stati membri sono residuali. Per quanto riguarda, invece, il commercio con gli altri Stati membri dell'Unione, le relative regole sono quelle del mercato interno, fondato sulle quattro libertà di circolazione (delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone), in cui predominante è la normativa europea, con la conseguenza di rendere esigui gli ambiti di intervento legislativo degli Stati membri e delle loro istituzioni territoriali. Anche nella materia “tutela dell'ambiente” (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.) predominano le regolamentazioni dell'Unione europea e le previsioni dei trattati internazionali dalle quali derivano obblighi per lo stato membro che non tollerano adempimenti frammentari sul territorio nazionale. Inoltre, l'ambiente è attribuito alla competenza concorrente dell'Unione (art. 4, comma 2, TFUE), e pertanto lo Stato può intervenire solamente fino a quando l'Unione non abbia esercitato la sua competenza normativa; competenza che, in questo ambito, l'Unione ha esercitato in modo ampio. Numerosi ostacoli sussistono anche al trasferimento di funzioni, in particolare di quelle legislative, concernenti la materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”. Si tratta, infatti, di una materia che il diritto europeo disciplina dettagliatamente in funzione della realizzazione del mercato interno dell'energia, della tutela del consumatore e della sicurezza energetica. Il sistema elettrico deve assicurare l'interoperabilità delle reti a livello europeo e gli scambi transfrontalieri, col duplice obiettivo di realizzare il mercato europeo dell'energia e di assicurare, in ciascuno Stato membro, la sicurezza energetica, soprattutto in caso di “sbilanciamento” del sistema nazionale. Pertanto, esiste un principio di solidarietà tra gli Stati membri in campo energetico cui devono uniformarsi le regole nazionali e la conformazione delle reti, senza ostacoli su base territoriale. Difficoltà e ostacoli sono dalla Corte configurati anche per le funzioni concernenti le materie concorrenti “porti e aeroporti civili” e “grandi reti di trasporto e di navigazione”. Le reti di trasporto e le infrastrutture quali i porti e gli aeroporti per la Corte sono, in primo luogo, parti di un sistema euronazionale che richiede una disciplina eurounionale delle reti e dei trasporti, dei piani europei di sviluppo di alcuni grandi direttrici di trasporto (sia ferroviario che su strada), dei progetti di investimento cofinanziati dall'Unione. Ma sono parte anche dell'economia e del mercato nazionale, che richiede, nel rispetto della normativa eurounionale, il mantenimento di fondamentali funzioni, in primo luogo, di normazione, a livello statale. Per i giudici sussistono ostacoli anche al trasferimento delle funzioni relative alla materia concorrente “professioni”. Infatti, secondo il diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia, un soggetto che esercita una libera professione che implica, in quanto attività principale, la prestazione di più servizi distinti dietro corrispettivo, esercita un'attività economica, con la conseguenza che anche le attività professionali, trattandosi di

attività economica, sono sottoposte da un lato alle regole della concorrenza e, dall'altro, rientrano nell'ambito della tutela del consumatore, che forma oggetto di regolamentazione analitica da parte del diritto eurounionale. Anche il trasferimento delle ulteriori funzioni, in particolare di quelle legislative, concernenti la materia concorrente "ordinamento della comunicazione" incontra ostacoli di ordine giuridico e tecnico, che rendono eccezionali e residuali le funzioni che possono essere devolute. In tale materia confluiscono il diritto delle comunicazioni elettroniche e il diritto di internet, entrambi disciplinati ampiamente dall'Unione europea allo scopo di realizzare un mercato unico digitale che sia inclusivo, competitivo e rispettoso dei diritti fondamentali. In tale ambito, gli atti legislativi europei sono di massima armonizzazione, lasciando poco spazio agli Stati membri e precludendo, in linea di massima, regolamentazioni territorialmente frammentate che potrebbero fungere da ostacolo alla creazione e poi al funzionamento di tale mercato unico. Gran parte delle funzioni riguardanti la materia hanno finalità pro-concorrenziali e di tutela del consumatore e, perciò, afferiscono alla materia di competenza esclusiva statale "tutela della concorrenza", potendo difficilmente essere separate da altre funzioni limitate esclusivamente alla comunicazione. Si pone inoltre l'esigenza di garanzia del diritto fondamentale alla tutela dei dati personale che circolano sulla infrastruttura di rete, nei sistemi di comunicazione e su internet da contemperare con l'interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e con quello all'accertamento e alla repressione dei reati. Queste esigenze sono ampiamente regolate dal diritto eurounitario, che lascia spazi assai esigui all'intervento regolatorio degli Stati membri e mal si concilia con differenziazioni regionali. Con riferimento alle "norme generali sull'istruzione", infine, la Corte ricorda di avere da tempo individuato l'elemento caratterizzante di tale materia nella "valenza necessariamente generale ed unitaria ... dei contenuti che le sono propri; tali norme generali, stabilite dal legislatore statale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione, essendo funzionali ad assicurare la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.» (sentenza n. 200 del 2009). Conclude la Corte che non sarebbe quindi giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, rilevata la stretta connessione di questi aspetti con il mantenimento dell'identità nazionale.

Fornita la corretta interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., altra questione preliminare è quella relativa all'applicabilità della norma alle regioni ad autonomia speciale, come espressamente prevista dall'art. 11, comma 2, della legge 86/2024, che così dispone: "Ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano". Per la Corte, la questione di legittimità dell'art. 11, comma 2, della legge 86/2024, impugnato dalla Regione Sardegna, è fondata per le ragioni che seguono. L'art. 116, terzo comma, Cost., è chiaramente riferito alle sole regioni ordinarie, nel momento in cui consente l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad altre regioni, vale a dire alle regioni diverse da quelle indicate nei commi precedenti dello stesso art. 116 Cost. Tuttavia, il fatto che la disposizione costituzionale de qua riguardi le sole regioni ordinarie, non esclude di per sé che possa essere estesa alle regioni speciali in forza della clausola di maggior favore – prevista dall'art. 10 della l. cost. 3/2001 – così come succede per le altre disposizioni del riformato Titolo V che si riferiscono espressamente alle sole regioni ordinarie ma possono estendersi a quelle speciali se garantiscono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dagli statuti speciali. Tuttavia, per la Corte, le forme di autonomia più ampie di cui alla clausola di maggior favore sono solo quelle direttamente attribuite dalla l. cost. 3/2001 alla generalità delle regioni ordinarie che vengono estese automaticamente alle regioni speciali in attesa dell'adeguamento dei rispettivi statuti. (così dispone espressamente l'art. 10 della l. cost. 3/2001). Forme di autonomia più ampie non possono, dunque, essere quelle conferite dalle leggi di differenziazione. La clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. 3/2001 ha natura transitoria (Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti si legge infatti nell'art. 10); l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia per le regioni speciali deve avvenire in sede di revisione statutaria e, entro certi limiti, e delle norme di

attuazione degli statuti speciali. L'art. 116, terzo comma, Cost., dunque, non è applicabile alle regioni speciali le quali, per ottenere maggiori forme di autonomia, possono ricorrere alle procedure previste dai rispettivi statuti e quindi è illegittima la previsione di cui all'art. 11, comma 2, della legge 86/2024. Da tale illegittimità consegue la non fondatezza di tutte le censure proposte dalla Regione autonoma Sardegna come potenziale richiedente l'autonomia differenziata, in quanto essa è priva di una prerogativa costituzionale da far valere, a differenza delle regioni ordinarie che possono attivare la procedura per la differenziazione.

La Corte passa poi ad esaminare la censura di costituzionalità dell'intera legge 86/2024 sollevata dalla Regione Puglia, secondo la quale la legge sarebbe in toto illegittima per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., perché lo Stato non sarebbe legittimato ad approvare una legge quadro attuativa di questa norma costituzionale. Per la Corte la questione non è fondata poiché il fatto che una norma costituzionale non rinvii a una legge non impedisce al legislatore statale di dettare norme attuative, naturalmente nel rispetto dei limiti costituzionali di competenza, posti a tutela sia dell'autonomia regionale sia dell'autonomia delle singole Camere. I giudici ricordano, per esempio che la legge n. 131 del 2003 (cosiddetta La Loggia) attua diverse norme del Titolo V che non richiedono espressamente norme attuative. Legittima, pertanto, è la scelta dello Stato di approvare una legge generale in materia di autonomia differenziata, allo scopo di guidare gli organi competenti a svolgere il negoziato e a garantire un coordinato processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Respinta la censura di legittimità dell'intera legge 86/2024, si passa all'esame delle questioni sollevate dalle regioni ricorrenti con riferimento alle singole disposizioni della legge de qua che consentirebbero trasferimenti indiscriminati che potrebbero riguardare tutte le funzioni di tutte le materie previste dall'art. 116, terzo comma, Cost., senza richiedere nessun collegamento con le caratteristiche specifiche della regione richiedente e nessuna motivazione. Sono in primo luogo censurati gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 4 della legge impugnata, poiché distinguendo più volte "materie o ambiti di materie", alludono a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, e tale trasferimento potrebbe essere chiesto da una regione in molte materie, dato il contenuto dell'art. 2, comma 1 (in base al quale "il negoziato [...], con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia"), dal quale risulta che nelle materie "no-LEP" (ovvero materie per le quali non è richiesta l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) il negoziato possa riguardare più materie contemporaneamente, e dell'art. 2, comma 2, secondo il quale "gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni". Gli articoli, inoltre, non prevedono che le richieste di intesa siano giustificate in relazione alla situazione della regione richiedente la differenziazione. La Corte accoglie i rilievi sollevati poiché, come ampiamente illustrato, l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che la devoluzione riguardi non materie o ambiti di materie ma specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia giustificata, in relazione alla singola regione, alla luce del più volte richiamato principio costituzionale di sussidiarietà che regola la distribuzione delle funzioni tra Stato e Regioni. L'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo ai criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica. Pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate nella parte in cui alludono a un trasferimento di materie o ambiti di materie e anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, senza prescrivere che le richieste di intesa siano giustificate in relazione alla situazione della regione richiedente. In particolare, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede «l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]» anziché «l'attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]»; dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui

all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»; dell'art. 3, comma 3, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»; dell'art. 4, comma 1, primo periodo, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP»; dell'art. 2, comma 1, primo periodo nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà.

B) Questioni in materia di fonti del diritto

Esaminate le questioni sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., la Corte affronta il secondo gruppo di questioni concernente il tema delle fonti del diritto.

Tutte le regioni hanno impugnato l'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, che prevede una delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., rinviando ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025). Per le ricorrenti, si tratterebbe di una delega "in bianco" in quanto le norme richiamate sarebbero insufficienti a guidare il Governo nell'esercizio del potere legislativo delegato.

La Corte ricorda che la determinazione dei principi e criteri direttivi può avvenire per *relationem*, con riferimento ad altri atti normativi, ma questi devono essere sufficientemente specifici. Invece, le norme richiamate dall'impugnato art. 3, comma 1, cioè i commi da 791 a 801-bis dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 non presentano tale specificità. Il comma 791 fornisce una definizione di LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e indica alcune finalità da perseguire con la determinazione degli stessi ovvero: 1) realizzare il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni; 2) assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali; 3) favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza. I commi successivi recano la procedura di determinazione dei LEP che si conclude con l'adozione di uno o più d.P.C.m., previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un'intesa con la Conferenza unificata (comma 796). Nella procedura intervengono anche la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, che è un organo politico (comma 792), e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 793). Le finalità indicate nel comma 791 sono per i giudici alquanto generiche e inadeguate a guidare il potere legislativo delegato, e quindi non possono fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega. I LEP implicano una delicata scelta politica, perché si tratta di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro. Si tratta 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. L'art. 3, comma 1, è quindi illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost. poiché prevede contemporaneamente criteri direttivi – per *relationem* – con riferimento a numerose e varieghe materie, ognuna delle quali ha le sue peculiarità e richiede, pertanto, distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, con la conseguenza che una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente generica. Il conferimento della delega legislativa per la determinazione dei LEP priva di idonei criteri direttivi lascia la decisione sostanziale nelle mani del Governo, limitando il ruolo costituzionale del Parlamento. Tale vizio si riflette in lesione delle competenze costituzionali delle ricorrenti, perché il conferimento di un potere legislativo delegato illegittimo per insufficienza di criteri direttivi delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali. La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, determina l'inapplicabilità, in quanto ad esso strettamente connessi, dell'art. 3, commi 2 (che regola il procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1), 4 (che affida ai decreti di cui al comma 1 la disciplina del

monitoraggio sulla garanzia dell'erogazione dei LEP), 5 e 6 (riguardanti adempimenti successivi allo stesso monitoraggio) di cui, pertanto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ex art. 27 della legge n. 87 del 1953.

Tutte e quattro le ricorrenti impugnano l'art. 3, comma 7, che affida l'aggiornamento dei LEP ad un d.P.C.m., su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze. Per la Corte la norma è illegittima per contraddittorietà rispetto all'art. 3, comma 1, che conferisce una delega legislativa per la determinazione dei LEP, mentre l'art. 3, comma 7, prevede che questi futuri decreti legislativi possano essere successivamente modificati con un atto sub-legislativo, cioè con un d.P.C.m. Tale meccanismo risulta contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti. Esso si distingue da quello della delegificazione per un profilo essenziale: invero, mentre l'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), prevede che la legge di delegificazione disponga l'abrogazione di norme legislative previgenti, a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, la norma in esame prevede la modifica di un atto legislativo futuro ad opera di un atto sostanzialmente regolamentare (il d.P.C.m.). L'art. 3, comma 7, prevedendo che un futuro atto avente forza di legge possa essere modificato con un atto sub-legislativo, viola l'art. 3 Cost. e tale vizio si riflette in lesione delle competenze costituzionali delle ricorrenti, perché l'art. 3, comma 7, delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali. Illegittimo per analoghe considerazioni è anche l'art. 3, comma 9, che, nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi, tiene ferma la procedura della determinazione dei LEP con d.P.C.m. prevista dai già citati commi da 791 a 801 bis dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022. L'accoglimento della questione relativa all'art. 3, comma 9, determina l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, delle norme la cui applicazione è tenuta ferma, cioè dei commi da 791 a 801-bis dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022. Determina, altresì, l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ex art. 27 della legge n. 87 del 1953, anche dell'art. 3, comma 10 (strettamente connesso al comma 9), che fa salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197 del 2022 e dell'art. 3, comma 8, in relazione all'inciso "secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197": infatti, una volta venuta meno l'applicabilità dei commi da 791 a 801-bis dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, risulta incongrua la previsione che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard debba rispettare la procedura delineata da quelle norme legislative (ovvero dai commi 793 e 796).

C) Questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP)

Si passa ad esaminare le questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

L'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Il legislatore statale ha il compito di garantire uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia, tenendo conto delle risorse disponibili. I giudici sottolineano che una volta che siano determinati dal legislatore statale, i LEP rappresentano una soglia vincolante che dev'essere rispettata dalle autonomie territoriali che coerentemente devono poter disporre delle necessarie risorse attraverso i meccanismi previsti dall'art. 119, e quindi anche attraverso il fondo perequativo. I LEP rappresentano, dunque, il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili. Gli artt. 1, comma 2, e 4, comma 1, della legge in esame subordinano il conferimento delle forme particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., alla determinazione dei relativi LEP e dei costi standard. Sulla base dei principi di solidarietà, di eguaglianza sostanziale e di unità (artt. 2, 3, secondo comma, e 5 Cost.), nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, lo stesso deve previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo

diritto in tutto il territorio nazionale, in nome di un principio di solidarietà che la Corte ha declinato anche nel rapporto fra enti. La determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, per assicurare condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale.

Le ricorrenti hanno impugnato le norme che impongono la determinazione dei LEP solo in alcune materie, così introducendo, a loro avviso, la distinzione tra “materie-LEP” e materie “no-LEP” (artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3, comma 3; 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024). Le censure sono respinte dalla Corte che interpreta in modo costituzionalmente orientato le previsioni impuginate, partendo dall’art. 3, comma 3, che stabilisce che la determinazione dei LEP non avvenga in tutte le materie di cui all’art. 116, terzo comma, Cost. ma solo in quelle ivi elencate. Risultano escluse le seguenti materie: “previdenza complementare e integrativa”, “professioni”, “organizzazione della giustizia di pace”, “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle regioni”, “commercio con l’estero”, “protezione civile”, “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale”, “enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale”. Questa norma individuerebbe, per le ricorrenti, le materie “no-LEP”, perché consentirebbe di attribuire forme particolari di autonomia in tali materie, a prescindere dalla previa determinazione dei LEP. Ma i giudici ricordano che alla luce dei principi di solidarietà e uguaglianza sostanziale, il trasferimento di una funzione attinente ad un diritto civile e sociale può essere effettuato solo dopo la determinazione del relativo LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. Pertanto, l’art. 3, comma 3 (e le altre disposizioni impuginate sopra citate) va interpretato in modo conforme a Costituzione nel senso che, se il legislatore qualifica una materia come “no-LEP”, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard).

Interpretate in modo costituzionalmente orientato, le disposizioni impuginate sono esenti da censura poiché non rendono possibile il conferimento di funzioni ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost., senza previa determinazione del LEP relativo alla funzione trasferita (e del costo standard), se questa attiene a un diritto civile o sociale.

D) Questioni in tema di leale collaborazione

Il quarto gruppo di questioni riguarda il tema della leale collaborazione.

Le ricorrenti prospettano la violazione del principio di leale collaborazione lamentando la mancata previsione del coinvolgimento della Conferenza unificata (o della Conferenza Stato-regioni), e in taluni casi della regione interessata o di altre regioni, a partire dalla stessa approvazione della legge n. 86 del 2024 e poi nel corso del procedimento di differenziazione. Per la Corte le questioni sono infondate, in primo luogo perché, per giurisprudenza costante, il principio di leale collaborazione non governa il procedimento di approvazione delle leggi statali. Inoltre, perché la necessità di un più ampio o più intenso coinvolgimento della Conferenza unificata non può ricondursi neppure al principio di leale collaborazione. L’art. 116, terzo comma, Cost. costruisce il procedimento di differenziazione come un procedimento bilaterale, in cui le istanze sono affidate alle Camere con la speciale maggioranza. Esso si limita a richiedere, inoltre, il parere degli enti locali della regione interessata. La disposizione costituzionale esclude la necessità di imporre ulteriori aggravamenti procedurali per l’approvazione della legge rinforzata. Ciò nonostante, il legislatore ha scelto di prevedere comunque una partecipazione delle altre autonomie territoriali: la Conferenza Stato-regioni è informata fin dal principio della iniziativa di differenziazione (art. 2, comma 1) e la Conferenza unificata è chiamata ad esprimere un parere sullo schema di intesa preliminare (art. 2, comma 4).

Tali considerazioni implicano la non fondatezza delle censure proposte.

E) Questioni in materia finanziaria.

L’ultimo gruppo di questioni che affronta la Corte comprende quelle concernenti i profili finanziari del regionalismo differenziato.

La legge impugnata si occupa, da un lato, del finanziamento dei LEP (la cui determinazione, in relazione al diritto oggetto della funzione da trasferire, è – come visto – presupposto del trasferimento), dall'altro del finanziamento delle specifiche funzioni trasferite con la legge di differenziazione. Per il primo aspetto, la legge prevede espressamente un possibile aumento dei costi, trattandosi di fissare uno standard omogeneo delle prestazioni in tutta Italia. Infatti, l'art. 4, comma 1, prevede che se dalla determinazione dei LEP derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale. Il legislatore statale dovrà reperire, se del caso, le necessarie maggiori risorse in coerenza con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, basandosi sui costi e fabbisogni standard. Invece, il finanziamento delle funzioni trasferite con la legge di differenziazione in esame segue una logica diversa, poiché si tratta di finanziare non uno standard uniforme di una prestazione in tutta Italia, ma una specifica funzione legislativa e/o amministrativa, richiesta da una determinata regione. Per tale trasferimento, tuttavia, la legge prevede l'invarianza finanziaria, laddove stabilisce che "Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica" (art. 9, comma 1). Tale trasferimento delle funzioni "a costo zero" per la Corte è coerente con la ratio dell'art. 116, terzo comma, Cost. Invero, se l'autonomia differenziata, come ripetutamente ricordato, deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà, ne consegue che il trasferimento della funzione non dovrebbe aumentare la spesa pubblica ma dovrebbe o ridurla o mantenerla inalterata, e che l'individuazione delle risorse destinate alle funzioni trasferite avvenga con un criterio basato sulla "gestione efficiente". Il che significa che tale individuazione non dovrà basarsi sulla spesa storica, ma dovrà considerare il costo delle funzioni depurato dalle inefficienze, prendendo quindi a riferimento costi e fabbisogni standard. Nel caso in cui il costo delle funzioni devolute sia inferiore a quello che lo Stato sosteneva per la stessa funzione nella regione richiedente, si potranno liberare risorse che lo Stato potrà utilizzare per la copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a suo carico. È infatti verosimile che lo Stato mantenga un proprio apparato nel settore oggetto di conferimento e che sostenga costi per il monitoraggio delle funzioni trasferite e, eventualmente, per l'esercizio del potere sostitutivo. Inoltre, lo Stato manterrà le funzioni che attengono a esigenze unitarie e che, come detto, non possono essere oggetto di trasferimento.

Ciò premesso, i giudici esaminando le questioni promosse dalle ricorrenti in relazione ai profili finanziari, dichiarano l'illegittimità dell'art. 8, comma 2, che prevede una sorta di "paracadute finanziario" per le regioni che in sede di ricognizione annuale, rivelano inefficienze nella gestione delle risorse trasferite. La norma censurata prevede la possibilità di modificare con decreto ministeriale le aliquote della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista per finanziare le funzioni trasferite, nel caso di scostamento tra il fabbisogno di spesa e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati. In base a tale previsione, potrebbero essere premiate proprio le regioni inefficienti che, dopo aver ottenuto dallo Stato le risorse finalizzate all'esercizio delle funzioni trasferite, non sono in grado di assicurare con quelle risorse l'efficiente adempimento delle stesse funzioni. La norma viola, dunque, il principio di responsabilità del decisore politico perché prevede che si provveda annualmente all'allineamento delle aliquote di compartecipazione mentre invece per la Corte appare congruo che se una regione chiede ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia rispetto alle altre regioni ordinarie, diventi responsabile, anche sotto il profilo finanziario, delle risorse che l'intesa e la legge rinforzata individuano come modalità di finanziamento delle funzioni attribuite. Non sono ovviamente escluse, in via straordinaria, forme di aggiustamento delle compartecipazioni, ma queste dovranno essere regolate dalla legge rinforzata e non da decreti ministeriale la cui adozione non avviene nel corso di un trasparente processo che coinvolge anche il Parlamento.

E' dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9, comma 4, nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni destinatarie della devoluzione agli obiettivi di finanza pubblica. Tale facoltatività, anziché doverosità, implica la evenienza di un regime più favorevole per queste regioni rispetto a quelle non destinatarie di forme particolari di autonomia: regime che non può trovare ragionevole giustificazione nell'assunzione delle funzioni richieste e trasferite. Di qui la violazione dell'art. 3 Cost. Inoltre, la norma impugnata, oltre a indebolire i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica, si pone in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, assicurati dal concorso di tutte le pubbliche amministrazioni a garantire gli obiettivi di finanza pubblica (art. 97, primo comma, Cost.), e con l'art. 119, primo comma, Cost., che chiama tutte le regioni a contribuire ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

SENTENZA N. 192
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

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

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

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

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

deliberato nella camera di consiglio del 14 novembre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Puglia, Toscana, Campania e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato, con ricorsi iscritti, rispettivamente, ai numeri 28, 29, 31 e 30 reg. ricorsi del 2024, la legge n. 86 del 2024, nella sua totalità e anche con riferimento a specifiche disposizioni, distintamente indicate in prosieguo. Tale legge reca disposizioni per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., in base al quale «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

I quattro giudizi hanno in larga parte un oggetto comune, con riferimento sia alle disposizioni impugnate sia ai parametri costituzionali evocati. Essi possono essere, dunque, riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

2.– Con ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 12 novembre 2024, questa Corte ha dichiarato ammissibili gli interventi *ad opponendum* delle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto, «essendo oggetto delle presenti questioni di legittimità costituzionale una legge che, definendo i principi, le procedure e i limiti per l'attribuzione ad ogni regione che ne faccia richiesta di ulteriori e più ampie competenze legislative e amministrative nelle materie indicate dalla stessa Costituzione, riguarda l'assetto complessivo dell'ordinamento regionale».

3.– I ricorsi sollevano numerose questioni di legittimità costituzionale, che in parte si sovrappongono e possono essere raggruppate nelle seguenti aree tematiche: a) questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. (punti 7 e 8 del *Considerato in diritto*) ; b) questioni in materia di fonti del diritto (punti da 9 a 13 del *Considerato in diritto*); c) questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (punti da 14 a 16 del *Considerato in diritto*); d) questioni in tema di leale collaborazione (punti da 17 a 21 del *Considerato in diritto*); e) questioni in materia finanziaria (punti da 22 a 29 del *Considerato in diritto*); f) altre questioni (punti 30 e 31 del *Considerato in diritto*).

Di seguito saranno, dunque, sintetizzate ed esaminate le questioni (promosse nei diversi ricorsi) rientranti in ognuna di queste aree tematiche, comprese le relative eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalle tre Regioni intervenienti.

4.– L'esame delle questioni richiede di procedere all'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., introdotto con la riforma costituzionale del 2001. Tale disposizione, che consente di superare l'uniformità nell'allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano, non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata.

Una componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione è il regionalismo, connotato dall'attribuzione alle regioni di autonomia politica, che si specifica in autonomia legislativa (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.), amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.), a cui si aggiunge la garanzia dell'autonomia degli enti locali. Fin dai principi fondamentali, la Costituzione afferma che la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali» e che essa «adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento» (art. 5). Nel disegno costituzionale già sono riconosciute ad alcune regioni «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale» (art. 116, primo comma, Cost.). Il terzo comma della stessa disposizione sviluppa questa logica di differenziazione prevedendo che le regioni ordinarie, seguendo una particolare procedura che termina con una legge rinforzata, possono ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

Al tempo stesso, la Costituzione definisce la Repubblica come «una e indivisibile» (così il medesimo art. 5 Cost.). L'unità e indivisibilità della Repubblica si fondano sul riconoscimento dell'unità del popolo, a cui l'art. 1, secondo comma, Cost. attribuisce la titolarità della sovranità. La Costituzione riconosce e garantisce pienamente il pluralismo politico (artt. 48 e 49 Cost.), sociale (artt. 2, 17, 18, 39, 118, quarto comma, Cost.), culturale (artt. 9, primo comma, 21, 33, primo comma, Cost.), religioso (artt. 8 e 19 Cost.), scolastico (art. 33, terzo comma, Cost.), della sfera economica (art. 41 Cost.). Tuttavia, tale accentuato pluralismo, che si riflette anche sul piano istituzionale (artt. 5 e 114 Cost.), non porta alla evaporazione della nozione unitaria di popolo. La nostra democrazia costituzionale si basa sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il «popolo come molteplicità», convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva. In essa confluiscono la storia e l'appartenenza a una comune civiltà, che si rispecchiano nei principi fondamentali della Costituzione. A tutto ciò si riferisce la stessa Costituzione quando richiama il concetto di «Nazione» (artt. 9, 67 e 98 Cost.).

Il popolo e la nazione sono unità non frammentabili. Esiste una sola nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei “popoli regionali” che siano titolari di una porzione di sovranità (sentenza n. 365 del 2007). L’unità del popolo e della nazione postula l’unicità della rappresentanza politica nazionale. Sul piano istituzionale, questa stessa rappresentanza e la conseguenziale cura delle esigenze unitarie sono affidate esclusivamente al Parlamento e in nessun caso possono essere riferite ai consigli regionali (sentenza n. 106 del 2002).

Le pur rilevanti modifiche introdotte nel 2001 con la riforma costituzionale del Titolo V non permettono di individuare «una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l’ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali» (sentenza n. 365 del 2007).

La ricchezza di interessi e di idee di una società altamente pluralistica come quella italiana non può trovare espressione in una unica sede istituzionale, ma richiede una molteplicità di canali e di sedi in cui trovi voce e dalle quali possa ottenere delle politiche pubbliche, anche differenziate, in risposta alle domande emergenti. Perciò il regionalismo corrisponde ad un’esigenza insopprimibile della nostra società, come si è gradualmente strutturata anche grazie alla Costituzione.

Spetta, però, solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale. La tutela delle esigenze unitarie, in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell’indirizzo politico della maggioranza e del Governo, nel rispetto del quadro costituzionale. Tuttavia, la sede parlamentare consente un confronto trasparente con le forze di opposizione e permette di alimentare il dibattito nella sfera pubblica, soprattutto quando si discutono questioni che riguardano la vita di tutti i cittadini. Il Parlamento deve, inoltre, tutelare le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione.

Di conseguenza, la vigente disciplina costituzionale riserva al Parlamento la competenza legislativa esclusiva in alcune materie affinché siano curate le esigenze unitarie (art. 117, secondo comma, Cost.), e gli affida altresì dei compiti unificanti nei confronti del pluralismo regionale, che si esplicano principalmente attraverso la determinazione dei principi fondamentali nelle materie affidate alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni (art. 117, terzo comma, Cost.), attraverso la competenza statale nelle cosiddette “materie trasversali” e mediante la perequazione finanziaria a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.).

Certamente qualsiasi sistema regionale ha in sé degli elementi di competizione tra le regioni, perché dà modo a ciascuna di esse, nell’ambito delle attribuzioni costituzionali, di seguire politiche differenti nella ricerca dei migliori risultati. Tuttavia, l’ineliminabile concorrenza e differenza tra regioni e territori, che può anche giovare a innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche, non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l’unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l’eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l’effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e quindi la coesione sociale e l’unità nazionale – che sono tratti caratterizzanti la forma di Stato –, il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia.

Coerentemente con la suddetta esigenza, il regionalismo italiano, nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all’art. 116, terzo comma, Cost., non è un “regionalismo duale” in cui tra una regione e l’altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo (sentenza n. 121 del 2010, punto 18.2. del *Considerato in diritto*), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (*ex multis*, sentenze n. 87 del 2024 e n. 40 del 2022) e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano.

A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione contemplata dall’art. 116, terzo comma, Cost., che può essere non già un fattore di disgregazione dell’unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali.

4.1.– Il sistema costituzionale garantisce sia l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, sia l'autonomia politica regionale e la possibilità della differenziazione tra le stesse regioni. Per quanto riguarda la ripartizione dei compiti, il collegamento tra l'unità e indivisibilità della Repubblica, da una parte, e l'autonomia delle regioni accresciuta grazie alla differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., dall'altra, è assicurato dal principio di sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà è, del resto, un principio fondamentale dello spazio costituzionale europeo. Esso orienta la ripartizione delle competenze legislative tra l'Unione e gli Stati membri (art. 5 TUE, nonché il Protocollo n. 2 annesso al Trattato) ed è altresì riconosciuto dal diritto costituzionale di alcuni Stati membri (art. 72 della Costituzione francese e art. 6 della Costituzione portoghese).

Nell'ordinamento italiano, il principio di sussidiarietà verticale ha un riconoscimento testuale negli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost. (con riferimento, rispettivamente, alle funzioni amministrative ed al potere sostitutivo), ed è stato oggetto di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che l'ha esteso alla funzione legislativa tramite l'istituto della "chiamata in sussidiarietà" (sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004). Anche la legge impugnata, peraltro, richiama il principio di sussidiarietà negli artt. 1, comma 1, e 6, comma 1.

Tale principio esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo. Ai fini dell'attribuzione della funzione, contano le sue caratteristiche e il contesto in cui la stessa si svolge. La sussidiarietà funziona, per così dire, come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto.

Poiché il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, esso non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie. La funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità. A ciascuna materia afferisce, invece, una gran quantità di funzioni eterogenee, per alcune delle quali l'attuazione del principio di sussidiarietà potrà portare all'allocazione verso il livello più alto, mentre per altre sarà giustificabile lo spostamento ad un livello più vicino ai cittadini.

L'art. 116, terzo comma, Cost. va interpretato coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, e pertanto la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni. Il tenore letterale della disposizione conferma tale conclusione. Essa, infatti, fa riferimento alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «concernenti le materie», lasciando intendere che il trasferimento non riguarda le materie ma le singole funzioni concernenti le materie. Poiché tale disposizione prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto.

In definitiva, secondo la prospettiva costituzionale, incentrata sul principio di sussidiarietà, la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra lo Stato e le regioni o la singola regione, nel caso della differenziazione *ex art. 116, terzo comma, Cost.*, non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche. Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*.

La ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali. Tale necessità è affermata dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui, nel contesto della riforma del Titolo V della Costituzione, «la maggiore autonomia è stata riconosciuta nell'ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all'assetto precedente, dei valori costituzionali» (sentenza n. 168 del 2021).

4.2.– In questa prospettiva, l'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo a tre criteri: l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse, l'equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione. Tali criteri trovano fondamento nella Costituzione.

4.2.1.– Quanto al primo, è sufficiente richiamare il principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.).

Vi sono funzioni pubbliche che, per i loro caratteri, possono essere svolte efficacemente ed efficientemente solamente al livello territoriale di governo più alto (statale o addirittura europeo). Questo è il caso, ad esempio, in cui la centralizzazione determina evidenti economie di scala, oppure è richiesta per realizzare il coordinamento efficace di molteplici attori distribuiti sul territorio, ovvero qualora gli shock (crisi economiche, emergenze ambientali, sanitarie, geoeconomiche ed altro) che investono una comunità locale possono essere superati attraverso l'intervento solidaristico del centro, oppure quando l'esercizio locale della funzione determinerebbe effetti di *spill-over* negativi sul territorio di un'altra regione, o quando l'esistenza di regolamentazioni locali si traduce in barriere territoriali alla concorrenza pregiudicando l'unità del mercato, o ancora quando la funzione attiene agli interessi dell'intera comunità nazionale, la cui cura non può essere frammentata territorialmente senza compromettere la stessa esistenza di tale comunità, o comunque l'efficienza della funzione.

Di contro, con riguardo ad altre funzioni pubbliche, la loro allocazione a un livello territoriale di governo più basso permette all'autorità pubblica di conoscere più attentamente le peculiarità dell'ambiente in cui la funzione è svolta, di potersi meglio adeguare alle preferenze dei cittadini e alle condizioni locali, di monitorare gli effetti concreti dell'attività pubblica e procedere rapidamente a eventuali autocorrezioni, di realizzare più efficacemente sperimentazioni e innovazioni che permettono di migliorare la qualità o l'efficienza delle prestazioni pubbliche, di rendere più facile la promozione della sussidiarietà cosiddetta orizzontale (art. 118, quarto comma, Cost.), ossia l'attribuzione ai cittadini e soprattutto alle loro formazioni sociali di compiti di interesse generale che, in relazione alla loro natura, possono essere svolti in modo più adeguato coinvolgendo le articolazioni della società piuttosto che riservandoli agli apparati pubblici.

Il principio di sussidiarietà richiede che la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali realizzi la soluzione più "efficiente". Questo parametro si riferisce non solamente alle modalità di svolgimento della specifica funzione, ma altresì alle conseguenze che derivano dall'allocazione della funzione sulla dimensione e sulla dinamica dei costi sopportati dai bilanci pubblici.

A questo riguardo vanno richiamati: l'obbligo per le pubbliche amministrazioni, «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea», di assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (art. 97, primo comma, Cost.), il principio dell'equilibrio di bilancio riguardante sia lo Stato (art. 81, primo comma, Cost.) che le regioni e le autonomie locali (art. 119, primo comma, Cost.), i limiti posti al ricorso all'indebitamento (artt. 81, secondo comma, e 119, settimo comma, Cost.).

Lo spostamento di una funzione verso il basso, soprattutto se la stessa funzione viene mantenuta al centro con riguardo ad altre regioni, può, in alcuni casi, comportare la duplicazione degli apparati burocratici oppure la perdita di economie di scala. Di contro, con riguardo ad altre funzioni, dal loro trasferimento dallo Stato alla regione può derivare un risparmio dei costi, anche grazie all'adozione di modalità di esercizio più adeguate alla realtà locale o al ricorso alla sperimentazione, oppure in conseguenza di una migliore capacità amministrativa, specie se esistono meccanismi che, in qualche modo, premiano i comportamenti fiscalmente virtuosi.

4.2.2.– L'attribuzione alle diverse regioni di funzioni pubbliche che implicano prestazioni a favore dei cittadini, con cui si garantiscono i loro diritti civili e sociali, può avere conseguenze diverse sul piano dell'equità e risente del modo diverso di intendere quest'ultima. Da una parte, permettendo un maggiore aderenza alle esigenze delle popolazioni interessate e quindi una differenziazione territoriale delle regole e dell'attività amministrativa in relazione a tali esigenze, può essere vista dai

cittadini direttamente interessati come la soluzione più equa, perché garantisce i loro diritti nel modo da essi ritenuto migliore.

Dall'altra parte, essa può comportare la crescita, anche accentuata, delle diseguaglianze. Ciò potrebbe avvenire a causa della diversa distribuzione territoriale del reddito, con conseguenti differenze nella capacità fiscale per abitante e quindi delle entrate regionali, nonché per effetto delle diverse capacità amministrative nelle regioni, che possono determinare una differenziazione territoriale nel livello di tutela dei diritti.

Pertanto, esiste un *trade-off* tra autonomia regionale e eguaglianza nel godimento dei diritti, rispetto al quale deve essere trovato un ragionevole punto di equilibrio, attraverso un'adeguata allocazione delle funzioni e idonei meccanismi correttivi delle disparità, evitando conseguenze negative in termini di diseguaglianze.

La necessità di ricercare tale punto di equilibrio è alla base di diverse disposizioni costituzionali che: tutelano i «diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» e parimenti prevedono i «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2 Cost.); attribuiscono alla Repubblica nel suo complesso il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (art. 3, secondo comma, Cost.); prevedono il potere statale di regolare la perequazione delle risorse finanziarie, di determinare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e di compiere interventi perequativi, anche per rimediare agli svantaggi dell'insularità (artt. 117, secondo comma, lettere *e* e *m*, e 119, terzo, quinto e sesto comma, Cost.); garantiscono la «tutela dell'unità giuridica» e «dell'unità economica» della Repubblica (art. 120, secondo comma, Cost.).

Alla luce di tali previsioni costituzionali, ogni processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., dovrà tendere a realizzare un punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze.

4.2.3.– La responsabilità politica e la partecipazione democratica sono principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale. L'attribuzione delle funzioni ai livelli territoriali più vicini alla popolazione interessata può migliorare l'effettività della responsabilità politica, perché la vicinanza favorisce il controllo e la partecipazione democratica, mentre stimola l'autorità pubblica ad essere più “responsiva” nei confronti delle preferenze prevalenti nella comunità governata. Tale aspetto si ricollega ad una delle iniziali ispirazioni della scelta costituzionale a favore del regionalismo, e cioè quella di educare i cittadini all'autogoverno rafforzando, così, la democrazia. Di contro, possono esistere funzioni pubbliche strettamente interdipendenti, di modo che la valutazione in termini di responsabilità politica dei risultati conseguiti mediante il loro esercizio richiede che tali funzioni non siano separate e restino in capo alla medesima autorità pubblica, impedendo, in linea di massima, il trasferimento di alcune di esse verso livelli territoriali più bassi. Inoltre, se esistono forti asimmetrie tra il “potere di spesa” decentrato e il “potere fiscale” accentrato c'è il pericolo dell'irresponsabilità finanziaria.

Infine, l'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali di governo, in attuazione del principio di sussidiarietà, richiede sempre che essa si realizzi in modo tale da assicurare il pieno rispetto degli obblighi internazionali e di quelli nei confronti dell'Unione europea, che vincolano parimenti lo Stato e le regioni (art. 117, primo comma, Cost.).

4.3.– Il legislatore costituzionale ha fatto una scelta, consolidata nel Titolo V della parte seconda della Costituzione, sull'assetto ritenuto in via generale ottimale nella ripartizione delle funzioni, sia legislative che amministrative, tra Stato, regioni ed enti locali.

Il principio di sussidiarietà, tuttavia, è dotato di una intrinseca flessibilità. Poiché si tratta di attribuire la funzione al livello territoriale di governo dove può essere esercitata nella maniera più adeguata, in presenza di nuove circostanze il giudizio di adeguatezza può cambiare, portando a giustificare una nuova allocazione della funzione in gioco. Tale flessibilità è riconosciuta dalla Costituzione quando prevede, in via straordinaria, l'esercizio del potere sostitutivo statale (art. 120, secondo comma, Cost.) ed è stata particolarmente valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale con l'istituto della “chiamata in sussidiarietà”, che permette di attrarre verso l'alto insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa, nel rispetto del principio di leale collaborazione. In entrambi

i casi, la premessa dello spostamento della funzione, rispetto al suo livello iniziale ricavabile dal testo costituzionale, è un motivato giudizio di miglior adeguatezza in relazione alla specificità della situazione (sentenza n. 168 del 2021). Parimenti, la giurisprudenza costituzionale in taluni casi ha ritenuto che una specifica disciplina fosse stata validamente adottata dalla regione anche in considerazione di una maggiore adeguatezza a realizzare i principi costituzionali nella situazione specificamente considerata (sentenza n. 16 del 2024: «non contrastano con la competenza legislativa statale esclusiva dello Stato le disposizioni regionali impugnate che, nell'esercizio della competenza legislativa regionale residuale in materia di pesca, producono l'effetto di elevare, in relazione a specifiche esigenze del territorio, il livello di tutela ambientale»; più recentemente si veda anche la sentenza n. 185 del 2024, punto 5.3.2 del *Considerato in diritto*).

L'art. 116, terzo comma, Cost., è un'altra espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà. Esso contiene una clausola generale di flessibilità che consente a ciascuna regione di chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione.

Poiché si tratta di una deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni, essa va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta.

L'iniziativa della regione e l'intesa previste dalla suddetta disposizione costituzionale devono, pertanto, essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico (come, peraltro, suggerito dalla Banca d'Italia nella memoria depositata il 27 marzo 2024 nel corso dell'audizione davanti alla I Commissione, Affari costituzionali, della Camera dei deputati).

In ogni caso, anche qualora alcune funzioni concernenti una determinata materia vengano spostate alla competenza legislativa piena della regione, resteranno fermi i limiti generali di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP, così come resta operativo il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

Spetta alla discrezionalità del legislatore trovare le soluzioni che attuino la devoluzione ritenuta più adeguata, ma nella ricerca – invero non semplice – di tali soluzioni non potrà spingersi oltre le “colonne d'Ercole” rappresentate dall'art. 116, terzo comma, Cost., come precedentemente interpretato, a garanzia della permanenza dei caratteri indefettibili della nostra forma di Stato.

Resta, comunque, riservato a questa Corte il sindacato sulla legittimità costituzionale delle singole leggi attributive di maggiore autonomia a determinate regioni, alla stregua dei principi sin qui enunciati. Il suddetto sindacato costituzionale è attivabile, oltre che in via incidentale, in via principale dalle regioni terze. Infatti, i limiti posti dall'art. 116, terzo comma, Cost. alle leggi speciali di differenziazione incidono direttamente sullo *status* costituzionale delle regioni terze, nel senso che la violazione di quei limiti – che si traduce in un regime privilegiato per una determinata regione – viola di per sé la *par condicio* tra le regioni, ossia la loro posizione di eguaglianza davanti alla Costituzione, ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.

In conclusione, l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, definite in relazione all'oggetto e/o alle finalità, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà.

4.4.– Questa Corte non può esimersi dal rilevare che vi sono delle materie, cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost., alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà. Vi sono, infatti, motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento. Con riguardo a tali funzioni, l'onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa, perciò, particolarmente gravoso e complesso. Pertanto, le leggi di differenziazione che contemplassero

funzioni concernenti le suddette materie potranno essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale.

Inoltre, il fatto che l'art. 116, terzo comma, Cost. contempli, tra l'altro, le funzioni concernenti dette materie non implica che in esse vengano meno gli stringenti vincoli derivanti dalle altre materie trasversali o dall'ordinamento unionale o dai vincoli internazionali, che si sono rafforzati a seguito dei cambiamenti che hanno investito settori rilevantissimi della vita politica, economica e sociale: dalle due rivoluzioni tecnologiche "gemelle", la digitale e l'energetica, che hanno determinato trasformazioni dirompenti nell'economia, nella società e di conseguenza anche nel sistema giuridico, alle tensioni che hanno investito l'ordine mondiale innescando la sua modificazione, con conseguenze imponenti di ordine strutturale che coinvolgono direttamente alcune delle materie considerate (dal commercio estero all'energia).

Quanto detto non preclude, a priori, anche in queste materie la possibilità del trasferimento di alcune funzioni, ma questo deve trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale.

Tra le funzioni in questione vi sono quelle che riguardano il «commercio con l'estero». L'art. 3, paragrafo 1, lettera e) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riserva alla competenza esclusiva dell'Unione europea la «politica commerciale comune», che è poi regolata dall'art. 207 TFUE. In attuazione di tale politica commerciale, l'Unione adotta regolamenti e conclude accordi con Paesi terzi e organizzazioni internazionali. Pertanto, con riguardo al commercio con Paesi terzi, gli spazi lasciati agli Stati membri sono residuali.

Deve aggiungersi che le trasformazioni intervenute sul piano geopolitico e geoeconomico hanno avuto forti ripercussioni sulle politiche commerciali, che sempre più si intrecciano ora con le esigenze di sicurezza delle catene globali del valore, ora con gli aspetti riguardanti le relazioni di potere tra gli Stati, attraendole pertanto nella sfera della politica estera, che spetta alla competenza esclusiva dello Stato.

Per quanto riguarda, invece, il commercio con gli altri Stati membri dell'Unione, le relative regole sono quelle del mercato interno, fondato sulle quattro libertà di circolazione (delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone), in cui abbonda la normativa eurounitaria, con la conseguenza di rendere esigui gli ambiti di intervento legislativo degli Stati membri e delle loro istituzioni territoriali.

Analogamente, per quanto riguarda la «tutela dell'ambiente», si tratta di una materia in cui predominano le regolamentazioni dell'Unione europea e le previsioni dei trattati internazionali, dalle quali scaturiscono obblighi per lo Stato membro che, in linea di principio, mal si prestano ad adempimenti frammentati sul territorio, anche perché le politiche e gli interventi legislativi in questa materia hanno normalmente effetti di *spill-over* sui territori contigui, rendendo, in linea di massima, inadeguata la ripartizione su base territoriale delle relative funzioni.

La pervasività della disciplina eurounitaria nella suddetta materia trova il suo fondamento nell'art. 11 TFUE, secondo cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. Inoltre, l'ambiente è attribuito alla competenza concorrente dell'Unione (art. 4, comma 2, TFUE), e pertanto lo Stato può intervenire solamente fino a quando l'Unione non abbia esercitato la sua competenza normativa. Competenza che, in questo ambito, è stata esercitata in modo assai ampio.

Ancora più marcati sono gli ostacoli al trasferimento di funzioni, in particolare di quelle legislative, concernenti la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Si tratta, infatti, di una materia disciplinata dal diritto eurounionale in funzione della realizzazione del mercato interno dell'energia, della tutela del consumatore e della sicurezza energetica. A tal fine la disciplina eurounitaria si occupa dettagliatamente della generazione di energia, delle reti di trasmissione, delle reti di distribuzione e della vendita al consumatore, in modo da realizzare un mercato effettivamente aperto, in cui deve impedirsi che un operatore verticalmente integrato possa

discriminare l'accesso alla rete da parte di operatori concorrenti o sfruttare informazioni commercialmente sensibili.

Inoltre, il diritto dell'Unione ha previsto in ogni Stato membro l'istituzione di un'Autorità indipendente, titolare di rilevanti competenze, tra cui quella di determinare o di approvare, secondo criteri trasparenti, le tariffe di trasmissione e di distribuzione. A tale Autorità deve essere garantita la piena indipendenza dal potere politico (Corte di giustizia dell'Unione europea, quarta sezione, sentenza 2 settembre 2021, Commissione europea, in causa C-718/18, punti da 103 al 114).

Il sistema elettrico deve assicurare l'interoperabilità delle reti a livello europeo, assicurando gli scambi transfrontalieri, col duplice obiettivo di realizzare il mercato europeo dell'energia e di assicurare, in ciascuno Stato membro, la sicurezza energetica, soprattutto in caso di "sbilanciamento" del sistema nazionale. Pertanto, esiste un principio di solidarietà tra gli Stati membri in campo energetico (CGUE, grande camera, sentenza 15 luglio 2020, Repubblica federale di Germania, in causa C-848/19, punti da 37 a 53), cui devono uniformarsi le regole nazionali e la conformazione delle reti, senza ostacoli su base territoriale.

A conclusioni simili si perviene per le funzioni concernenti le materie «porti e aeroporti civili» e «grandi reti di trasporto e di navigazione». Anche in questo caso, le reti di trasporto e le infrastrutture che ne sono i nodi fondamentali – come i porti e gli aeroporti – sono parti di un sistema euronazionale. Vi è, infatti, una disciplina eurounionale delle reti e dei trasporti, dei piani europei di sviluppo di alcuni grandi direttrici di trasporto (sia ferroviario che su strada), dei progetti di investimento cofinanziati dall'Unione. Ma anche a livello nazionale le grandi reti di trasporto e i loro nodi infrastrutturali sono parti di un sistema nazionale, costituente una piattaforma essenziale dell'economia e del mercato nazionale, che richiede, nel rispetto della normativa eurounionale, il mantenimento di fondamentali funzioni, in primo luogo, di normazione, a livello statale.

Sussistono consistenti ostacoli anche al trasferimento delle funzioni relative alla materia «professioni». Infatti, secondo il diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia, un soggetto che esercita una libera professione che implica, in quanto attività principale, la prestazione di più servizi distinti dietro corrispettivo, esercita un'attività economica (sentenze 18 gennaio 2024, Lietuvos notaru rūmai e altri, in causa C-128/21, punti 56 e 57, e 19 febbraio 2002, Wouters e altri, in causa C-309/99, punto 47). Peraltro, la natura complessa e tecnica dei servizi forniti e la circostanza che l'esercizio della professione sia regolamentato non possono mettere in discussione tale conclusione (sentenze del 28 febbraio 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, in causa C-1/12, punto 38, e ancora Lietuvos notaru rūmai e altri, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

Trattandosi di attività economica, anche le attività professionali, da un lato, sono sottoposte alle regole della concorrenza poste dallo Stato nell'esercizio della relativa competenza diretta a tutelarla e, dall'altro, rientrano nell'ambito della tutela del consumatore, che forma oggetto di regolamentazione analitica da parte del diritto eurounionale.

Ciò vale soprattutto per le professioni ordinistiche, che – quanto alle regole di accesso e quindi al relativo mercato – cadono nella materia «tutela della concorrenza»; anche se non si può escludere la possibilità di una differenziazione in riferimento a quelle professioni non ordinistiche che presentano nessi con la realtà locale.

Anche il trasferimento delle ulteriori funzioni, in particolare di quelle legislative, concernenti la materia «ordinamento della comunicazione» incontra ostacoli di ordine giuridico e tecnico, che rendono eccezionali e residuali le funzioni che possono essere devolute. In tale materia confluiscono il diritto delle comunicazioni elettroniche e il diritto di internet, che trovano la loro disciplina in un complesso assai esteso di atti normativi dell'Unione europea, che hanno il precipuo scopo di realizzare un mercato unico digitale che sia inclusivo, competitivo e rispettoso dei diritti fondamentali. Proprio perché si tratta di creare e garantire il mercato unico europeo, in cui le comunicazioni elettroniche e internet svolgono un ruolo fondamentale, gli atti legislativi europei sono, di regola, di massima armonizzazione, lasciando poco spazio agli Stati membri e precludendo, in linea di massima, regolamentazioni territorialmente frammentate che potrebbero fungere da ostacolo al funzionamento di tale mercato. Gran parte delle funzioni riguardanti la materia hanno

finalità pro-concorrenziali e di tutela del consumatore e, perciò, afferiscono alla materia «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva dello Stato, potendo difficilmente essere separate da altre funzioni limitate esclusivamente alla comunicazione.

Sulla infrastruttura di rete, nei sistemi di comunicazione e su internet circolano, poi, ingenti masse di dati personali, rispetto ai quali si pone l'esigenza di garanzia del diritto fondamentale alla tutela dei dati personali, che, in talune circostanze, va temperato con l'interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e con quello all'accertamento e alla repressione dei reati. Queste esigenze hanno portato ad una vasta regolazione di matrice eurolunitaria, che, in linea di massima, lascia spazi assai esigui all'intervento regolatorio degli Stati membri e mal si concilia con differenziazioni regionali.

Con riferimento alle «norme generali sull'istruzione», questa Corte ha da tempo individuato l'elemento caratterizzante di tale materia nella «valenza necessariamente generale ed unitaria» (sentenza n. 200 del 2009; più di recente, sentenze n. 168 del 2024 e n. 223 del 2023) dei contenuti che le sono propri; tali norme generali, stabilite dal legislatore statale, «delineano le basi del sistema nazionale di istruzione», essendo funzionali ad assicurare «la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.» (sentenza n. 200 del 2009). Non sarebbe quindi giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, stante l'intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell'identità nazionale.

5.– In via preliminare, occorre soffermarsi sulle eccezioni di inammissibilità relative agli interi ricorsi proposti.

5.1.– In tutti i giudizi l'Avvocatura dello Stato e la Regione Veneto eccepiscono l'inammissibilità radicale dei ricorsi per difetto di motivazione sulla ridondanza, cioè perché le ricorrenti denunciavano l'illegittimità costituzionale della legge, ma non la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali.

In effetti, l'art. 127 Cost. individua la lesione della sfera di competenza costituzionale della regione come unico motivo legittimante il ricorso regionale. Le regioni possono denunciare, però, anche le lesioni indirette della propria competenza, che si verificano quando la legge statale non viola, di per sé, la norma costituzionale di competenza ma incide sull'autonomia costituzionale regionale violando un parametro ad essa estraneo. In tali casi, questa Corte richiede, «in primo luogo, la chiara individuazione degli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e, in secondo luogo, una illustrazione adeguata del vizio di ridondanza» (sentenza n. 40 del 2022; si vedano anche, *ex multis*, le sentenze n. 133 del 2024, n. 187 del 2021 e n. 75 del 2017).

L'eccezione in esame non è fondata. In presenza di numerosi motivi, che invocano parametri di diverso tenore (alcuni attinenti alle competenze regionali, altri non attinenti), è necessario che l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza vada argomentata con riferimento ai singoli motivi. Sul tema si tornerà, dunque, in seguito.

5.2.– In tutti i giudizi l'Avvocatura dello Stato e la Regione Veneto eccepiscono l'inammissibilità radicale dei ricorsi anche per difetto di interesse ad agire, in quanto la lesione non sarebbe immediata ma dipenderebbe dalle future leggi rinforzate. Analoga eccezione è formulata dalla Regione Lombardia nel giudizio promosso dalla Regione autonoma Sardegna.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «il giudizio promosso in via principale si configura come successivo e astratto e presuppone la mera pubblicazione di una legge regionale che possa ledere il riparto delle competenze, “a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto” (tra le tante, sentenza n. 262 del 2016, punto 4.2. del *Considerato in diritto*). Tale sindacato, in quanto mira a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione nelle materie indicate, in linea con la natura astratta del giudizio in via principale, non risulta inutilmente svolto anche allorché l'ambito temporale di applicazione delle norme impugnate sia assai ristretto o azzerato» (sentenza n. 24 del 2022). Ciò perché il ricorrente ricava un vantaggio dalla pronuncia della Corte per il solo

ripristino “normativo” della propria competenza, cioè per l’eliminazione dell’incertezza sull’assetto dei rapporti tra Stato e regioni (sentenza n. 257 del 2021).

Alla luce di tali considerazioni, nel caso di specie l’eccezione è *a fortiori* da respingere, perché la legge impugnata potrebbe essere in futuro applicata, sia in procedure attivate dalle ricorrenti sia in procedure attivate da altre regioni. Nel momento in cui la ricorrente denuncia una lesione di competenza (diretta o indiretta), sussiste già l’interesse al ripristino della propria competenza, a prescindere dagli effetti concreti.

5.3.– La Regione Piemonte eccepisce l’inammissibilità dei ricorsi, ai sensi dell’art. 41, comma 2, cod. proc. amm. (considerato applicabile in ragione del rinvio operato dall’art. 22, primo comma, della legge n. 87 del 1953), in quanto non notificati alle regioni controinteressate: nel caso delle Regioni Toscana e Campania, perché esse hanno notificato il ricorso al solo Presidente del Consiglio dei ministri; nel caso della Regione Puglia e della Regione autonoma Sardegna, qualora la notificazione effettuata alle altre regioni venga considerata meramente “notiziale”.

L’eccezione non è fondata. Nel giudizio in via principale, parti necessarie sono solo lo Stato ricorrente e la regione resistente (in caso di impugnazione statale di una legge regionale), la regione ricorrente e lo Stato resistente (in caso di impugnazione regionale di una legge statale), nonché la regione ricorrente, da un lato, e la regione resistente e lo Stato, dall’altro (in caso di impugnazione di una legge regionale da parte di un’altra regione che la ritenga invasiva della sua competenza). Tanto si ricava, in particolare, dagli artt. 31, comma 3, 32, comma 2, e 33, comma 3, della legge n. 87 del 1953, che individuano i soggetti cui deve essere notificato il ricorso promosso, rispettivamente, dallo Stato avverso una legge regionale, dalla regione avverso una legge statale e dalla regione avverso una legge di un’altra regione.

Questa Corte, sia con riferimento a soggetti privati e pubblici sia con riferimento a regioni “terze”, ha più volte espressamente escluso l’operatività, sul punto, del rinvio alle disposizioni regolanti il processo amministrativo, e quindi l’esistenza di un controinteressato nel giudizio in via di azione, e ciò sin dall’ordinanza del 30 maggio 1956, con riferimento ad un soggetto privato; nello stesso senso, ordinanza n. 27 del 1975, con riferimento ad una regione “terza”; ordinanza n. 130 del 1977, con riferimento al Comune di Bolzano; ordinanza n. 182 del 1987, con riferimento ad un soggetto privato; sentenza n. 517 del 1987, con riferimento al CONI; ordinanza n. 47 del 1991, con riferimento ad alcune province.

5.4.– Nel solo giudizio promosso dalla Regione autonoma Sardegna, la difesa erariale eccepisce l’inammissibilità del ricorso sotto tre ulteriori profili.

In primo luogo, esso sarebbe inammissibile per difetto di legittimazione ed interesse ad agire, in quanto l’art. 116, terzo comma, Cost. si rivolgerebbe alle sole regioni ordinarie.

L’eccezione non è fondata. Anzitutto, essa varrebbe per i soli motivi che la Regione autonoma Sardegna propone come potenziale richiedente l’autonomia differenziata, non per quelli che propone come Regione “terza”. Inoltre, la Regione autonoma Sardegna argomenta specificamente sull’applicabilità alle regioni speciali dell’art. 116, terzo comma, Cost., in base alla clausola “di maggior favore” di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Dunque, poiché «la valutazione della questione in punto di ammissibilità attiene alla prospettazione della ricorrente e deve essere tenuta distinta da quella in punto di fondatezza» (sentenza n. 298 del 2009; si vedano anche le sentenze n. 75 del 2017 e n. 64 del 2012), il ricorso della Regione autonoma Sardegna risulta, per questo profilo, ammissibile.

In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile perché ha ad oggetto (anche) l’intera legge n. 86 del 2024, che avrebbe contenuto non omogeneo. L’eccezione non è fondata perché, in realtà, il ricorso della Regione autonoma Sardegna censura l’intera legge solo nel primo dei ventidue motivi proposti (sul primo motivo, *infra*, punto 6).

In terzo luogo, mancherebbe l’interesse al ricorso perché non ci sarebbero dubbi sul riparto di competenze, in quanto le questioni promosse riguarderebbero la competenza esclusiva statale ad attuare l’art. 116, terzo comma, Cost. Neppure tale eccezione è fondata, perché si tratta di una competenza che può interferire con le prerogative regionali, sia nella prospettiva della regione

richiedente il conferimento di ulteriori forme di autonomia sia nella prospettiva della regione “terza”. Inoltre, la legge impugnata non si occupa esclusivamente dell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. ma anche della determinazione dei LEP, che esprimono una competenza statale trasversale, idonea ad intersecare plurime materie di competenza regionale.

5.5.– Nel giudizio promosso dalla Regione autonoma Sardegna, la Regione Veneto rileva che la legge impugnata non sarebbe idonea ad incidere sul contenuto della futura legge rinforzata: il ricorso sarebbe dunque inammissibile perché «aggredisce un atto privo di effetti e privo di causa».

L’eccezione non è fondata. La legge impugnata non è priva di effetti, perché regola la fase del negoziato e condiziona gli organi statali e regionali che operano in tale fase. Come ha rilevato questa Corte con riferimento ad un altro caso di legge rinforzata, che si basa su un’intesa (quella con le confessioni religiose diverse dalla cattolica di cui all’art. 8, terzo comma, Cost.), la legge regolatrice del procedimento di stipulazione dell’intesa può dettare criteri «idonei a guidare il Governo» (sentenza n. 52 del 2016; fermo restando che le due disposizioni, pur essendo formulate in modo simile, si occupano di fattispecie eterogenee).

5.6.– La Regione Lombardia eccepisce che i ricorsi sono apodittici e privi di adeguata motivazione nei giudizi promossi dalla Regione Puglia e dalla Regione autonoma Sardegna.

Tale eccezione è da respingere in quanto la sufficienza della motivazione va verificata con riferimento ai singoli motivi di ricorso.

6.– Prima di esaminare i diversi gruppi di questioni, è necessario risolvere quella relativa all’applicabilità dell’art. 116, terzo comma, Cost. alle regioni ad autonomia speciale perché, in caso di risposta negativa, sarebbero non fondate (per le ragioni che si esporranno) tutte le censure che la Regione autonoma Sardegna avanza come potenziale richiedente l’autonomia differenziata: si tratta dei motivi n. 1, n. 2, n. 3, n. 4, n. 10 (nella parte in cui si censura la mancata previsione di una nuova intesa con la regione interessata, in caso di emendamenti), n. 13, n. 18, n. 19 (nella parte in cui si censura la discriminazione delle regioni con minore capacità fiscale), illustrati nel punto 5 del *Ritenuto in fatto*.

L’applicabilità dell’art. 116, terzo comma, Cost. alle regioni speciali è il presupposto dell’art. 11, comma 2, della legge impugnata, in base al quale, «[a]i sensi dell’articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Tale disposizione è stata impugnata dalla Regione autonoma Sardegna con il ventiduesimo motivo, per diretta violazione dell’art. 54 dello statuto speciale e dell’art. 116, terzo comma, Cost. e, indirettamente, per violazione di ulteriori disposizioni dello statuto e di diverse disposizioni costituzionali (punto 5.22. del *Ritenuto in fatto*).

La questione è fondata in riferimento all’art. 116, terzo comma, Cost.

Tale disposizione costituzionale è chiara nel riferirsi alle sole regioni ordinarie, nel momento in cui consente l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «ad altre Regioni», vale a dire alle regioni diverse da quelle indicate nei commi precedenti dello stesso art. 116 Cost.

Invero, il dato letterale non è decisivo per la soluzione della questione. L’eventuale estensione alle regioni speciali dell’art. 116, terzo comma, Cost., infatti, dipende non solo da una interpretazione della disposizione costituzionale in esame, bensì anche da quella dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, cioè dalla possibilità di considerare la norma costituzionale sulla differenziazione una delle «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» dagli statuti speciali. In altri termini, il fatto che l’art. 116, terzo comma, Cost., riguardi – per inequivoco dato testuale – le sole regioni ordinarie non esclude di per sé che esso possa essere esteso anche alle regioni speciali in forza della clausola di maggior favore, analogamente alle altre disposizioni del Titolo V (riformato nel 2001) che parimenti si riferiscono alle sole regioni ordinarie.

L’applicazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., in combinazione con l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, non è di per sé preclusa nemmeno dal carattere procedimentale e non materiale della norma. Infatti, anche norme di carattere procedimentale del titolo V, se garantiscono forme maggiori di autonomia, vanno estese alle regioni a statuto speciale, come è accaduto per l’impugnazione

successiva della legge regionale ai sensi dell'art. 127 Cost. (sentenza n. 255 del 2014; ordinanze n. 377 e n. 65 del 2002).

Ciononostante, sussistono ragioni di carattere logico-sistematico che conducono ad escludere che l'art. 116, terzo comma, Cost. possa essere applicato alle regioni speciali, in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

In primo luogo, occorre chiarire che le «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (così si esprime il citato art. 10) sono quelle previste dalla stessa legge cost. n. 3 del 2001 e, dunque, non possono essere quelle conferite dalle leggi di differenziazione.

In secondo luogo, la procedura di specializzazione e di rafforzamento dell'autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. non può essere considerata un caso di “maggior autonomia” ai sensi dell'art. 10. Le «forme di autonomia più ampie» di cui alla clausola di maggior favore sono quelle direttamente attribuite dalla riforma del Titolo V alla generalità delle regioni ordinarie, che vengono estese automaticamente a tutte le autonomie speciali in attesa dell'adeguamento degli statuti speciali («Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti [...]» è l'*incipit* dell'art. 10). La clausola di maggior favore «ha una finalità essenzialmente transitoria» (sentenza n. 370 del 2006).

Ora, non è concepibile che negli statuti speciali sia inserita una norma come l'art. 116, terzo comma, Cost., sia perché la procedura da esso prevista si affiancherebbe in modo incongruo alla procedura di revisione degli statuti speciali, sia perché una procedura volta a “specializzare” sarebbe inutile nel contesto di uno statuto che già conferisce un regime speciale ad una singola regione.

In sostanza, la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost. esclude che esso rientri nell'orbita della clausola di maggior favore. Esso consente di “rompere” l'uniformità delle regioni ordinarie, in relazione a casi specifici; nel contesto delle regioni speciali, l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali.

Pertanto, l'art. 11, comma 2, della legge impugnata è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

L'inapplicabilità di tale norma costituzionale alle regioni speciali comporta la non fondatezza di tutte le censure (sopra indicate) che la Regione autonoma Sardegna avanza come potenziale richiedente l'autonomia differenziata: essa, infatti, risulta priva di una prerogativa costituzionale da far valere (a differenza delle regioni ordinarie, per le quali l'art. 116, terzo comma, Cost. configura una procedura attivabile, che compone il loro *status* costituzionale). Dunque, qualunque vizio avesse la legge impugnata, non si potrebbe tradurre nella lesione di una competenza costituzionale della Regione autonoma Sardegna.

7.– È ora il momento di esaminare il primo gruppo di questioni, relative all'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Con il primo motivo, la Regione Puglia contesta l'intera legge n. 86 del 2024 per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. perché lo Stato non sarebbe legittimato ad approvare una legge quadro attuativa di questa norma costituzionale.

7.1.– Sotto il profilo processuale, la ricorrente non motiva sulla ridondanza del vizio sulle sue competenze costituzionali. Tuttavia, come già accennato, l'art. 116, terzo comma, Cost., pur non attribuendo competenze costituzionali, concorre a delineare il regime costituzionale delle regioni, garantendo loro una possibilità che si traduce in una procedura pattizia. Dunque, se una legge ordinaria viola la suddetta norma, interferendo sulla procedura pattizia, incide sulla posizione costituzionale delle regioni.

In relazione al motivo in esame, la Regione Piemonte eccepisce l'inammissibilità dell'intero ricorso per contraddittorietà, in quanto esso, da un lato, afferma l'impossibilità di adottare una legge quadro perché l'art. 116, terzo comma, Cost. dovrebbe ritenersi «del tutto autosufficiente», dall'altro contesta diversi «profili di incostituzionalità “per assenza” o “lacuna”, ossia imperniati sulla mancanza di una determinata previsione che invece risulterebbe (in tesi) costituzionalmente necessaria, con la conseguenza, però, che la disposizione costituzionale *de qua* non potrebbe dirsi certamente autoapplicativa».

Tale eccezione non è fondata perché tutti i motivi di ricorso successivi al primo sono proposti dalla Regione Puglia in via subordinata ad esso. Poiché essi devono essere esaminati solo in caso di rigetto del primo motivo, non può ravvisarsi una contraddittorietà logica interna al ricorso.

7.2.– La questione in esame non è fondata.

Il fatto che una norma costituzionale non rinvii a una legge non impedisce al legislatore statale di dettare norme attuative, naturalmente nel rispetto dei limiti costituzionali di competenza, posti a tutela sia dell'autonomia regionale sia dell'autonomia delle singole Camere. La stessa legge n. 131 del 2003 (cosiddetta La Loggia) attua diverse norme del Titolo V che non richiedono espressamente norme attuative, ma ciò si verifica anche in altri settori dell'ordinamento: si veda, ad esempio, la legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), in relazione all'art. 68 Cost.

Né l'adozione di una legge attuativa può dirsi preclusa dal fatto che l'art. 116, terzo comma, Cost. prevede una fonte rinforzata. La già citata sentenza n. 52 del 2016, relativa all'art. 8, terzo comma, Cost., dà atto della possibilità che il legislatore decida, «nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore».

Legittimamente, dunque, lo Stato ha scelto di approvare una legge generale in materia di autonomia differenziata, allo scopo di guidare gli organi competenti a svolgere il negoziato e di garantire «un più ordinato e coordinato processo di attuazione» dell'art. 116, terzo comma, Cost. (così la relazione illustrativa del disegno di legge A.S. n. 615).

8.– Nel primo gruppo di questioni rientrano anche quelle con cui le ricorrenti censurano diverse disposizioni della legge impugnata in quanto consentirebbero trasferimenti “indiscriminati”, che potrebbero riguardare «tutte le funzioni di tutte le materie» menzionate dall'art. 116, terzo comma, Cost., senza prescrivere alcun collegamento con le caratteristiche specifiche della regione richiedente e, dunque, senza richiedere alcuna motivazione in merito.

Si tratta dei seguenti motivi di ricorso: secondo motivo della Regione Puglia, primo motivo della Regione Toscana, undicesimo motivo della Regione autonoma Sardegna, primo e secondo motivo della Regione Campania. Le disposizioni impugnate sono complessivamente: art. 1, commi 1 e 2; art. 2; art. 3, commi 3 e 4; art. 4. Le ricorrenti evocano numerosi parametri costituzionali: artt. 2, 3, 5, 114, 116, primo e terzo comma, 117, terzo comma, 118, 119, 138 e 139 Cost.; art. 54 dello statuto speciale Sardegna.

8.1.– Le Regioni Piemonte e Lombardia eccepiscono l'inammissibilità dei motivi basati su parametri non di competenza, per difetto di motivazione sulla ridondanza.

L'eccezione non è fondata.

I limiti posti dall'art. 116, terzo comma, Cost. alle leggi di differenziazione concorrono a configurare lo *status* costituzionale delle regioni “terze”, nel senso che la violazione di quei limiti, traducendosi in uno speciale regime favorevole per una determinata regione, viola di per sé la *par condicio* fra regioni, ed è innegabile che il principio di pari trattamento fra regioni compone la loro posizione costituzionale, rivendicabile contro le leggi statali che lo violino. Dunque, da un lato, le regioni “terze” potranno reagire contro leggi statali che rafforzino l'autonomia di una determinata regione oltre quanto consentito dall'art. 116, terzo comma, Cost. (*supra*, punto 4.3.), dall'altro le regioni sono legittimate a contestare anche la legge generale in esame, se ritengono che essa indirizzi l'attuazione del regionalismo differenziato in modo da superare i confini posti dalla suddetta norma costituzionale. Tale legittimazione risulta dal combinato disposto degli artt. 5, 114, secondo comma, e 116, terzo comma, Cost.

8.2.– Vanno invece dichiarate inammissibili le seguenti questioni.

In relazione al ricorso della Regione Puglia, la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. è inammissibile per difetto di motivazione (*ex multis*, sentenze n. 133 e n. 95 del 2024), perché il ricorso si limita a menzionare il principio di ragionevolezza, senza argomentare. Quella riferita all'art. 117, terzo comma, Cost. è inammissibile perché sostanzialmente assente nella delibera della Giunta (da ultimo, sentenze n. 126 del 2024, n. 223, n. 163, n. 134, n. 124 e n. 75 del 2023), che richiama

l'art. 117 Cost. in modo generico, senza precisare il comma evocato e senza argomentare. La questione riferita all'art. 119 Cost. è inammissibile per assenza di motivazione.

Quanto alle questioni promosse dalla Regione Toscana, quella relativa all'intera legge è inammissibile per incongruenza tra motivazione e oggetto dell'impugnazione, nel senso che la Regione censura l'intera legge, ma i motivi attengono solo alle norme relative al trasferimento delle funzioni, che rappresentano una parte minore della legge. Le questioni promosse in riferimento al principio di unità e all'art. 138 Cost. sono inammissibili in quanto assenti nella delibera della Giunta. Questa menziona l'art. 5 Cost., ma in collegamento con l'art. 120 Cost. e censura il mancato coinvolgimento delle regioni nel procedimento legislativo: pertanto, è da ritenere che l'art. 5 Cost. sia stato richiamato nella delibera solo quale fondamento del principio di leale collaborazione.

Quanto alle questioni promosse dalla Regione Campania, quella relativa all'intera legge è inammissibile per le ragioni appena esposte in relazione alla Regione Toscana. Le questioni promosse nel secondo motivo per violazione dei principi di leale collaborazione e solidaristico risultano assenti nella delibera della Giunta, con conseguente inammissibilità.

8.3.– Le altre questioni possono essere esaminate nel merito.

In primo luogo, il presupposto interpretativo da cui muovono le ricorrenti risulta corretto, nel senso che gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 4 della legge impugnata, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», alludono a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, e tale trasferimento potrebbe essere chiesto da una regione in molte materie, dato il contenuto dell'art. 2, comma 1 (in base al quale «il negoziato [...], con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia»), dal quale risulta che nelle materie “no-LEP” il negoziato può riguardare più materie contemporaneamente, e dell'art. 2, comma 2, secondo il quale «[l]’atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni». Inoltre, la legge non prescrive che le richieste di intesa siano giustificate in relazione alla situazione della regione richiedente. Tale interpretazione è avvalorata dai lavori della 1^a Commissione del Senato, Affari costituzionali, nel corso dei quali sono stati respinti numerosi emendamenti che miravano a consentire solo richieste di differenziazioni che fossero puntuali, cioè riferite a singole funzioni e non ad intere materie, e motivate.

8.4.– Le questioni sollevate in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost. sono fondate.

Come illustrato nel punto 4, l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. La ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali. L'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo ai criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica.

Per le ragioni sopra esposte, dunque, le disposizioni impugnate vanno dichiarate costituzionalmente illegittime là dove alludono a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, senza prescrivere che le richieste di intesa siano giustificate in relazione alla situazione della regione richiedente.

In particolare, va dichiarata: a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede «[l]’attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]» anziché «[l]’attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]»; b) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»; c) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2; d) l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, nella parte in cui prevede che «i LEP sono

determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»; e) l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, primo periodo, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP».

Inoltre, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, primo periodo nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà.

Le altre questioni restano assorbite, comprese quelle proposte contro l'art. 2, comma 2, dalla Regione autonoma Sardegna, per violazione del principio di leale collaborazione, e dalla Regione Puglia nel motivo n. 9.

9.– Il secondo gruppo di questioni concerne il tema delle fonti del diritto.

Tutte le regioni impugnano l'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, che reca una delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., rinviando ai «principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197». Le norme richiamate sarebbero insufficienti a guidare il Governo nell'esercizio del potere legislativo delegato; si tratterebbe, cioè, di una delega "in bianco". Si tratta dei seguenti motivi di ricorso: quarto motivo della Regione Puglia, quinto motivo della Regione Toscana, ottavo motivo della Regione Campania, dodicesimo motivo della Regione autonoma Sardegna, (punti 2.4., 3.5., 4.8. e 5.12. del *Ritenuto in fatto*).

La Regione Puglia impugna anche l'art. 3, comma 4, in quanto recherebbe una delega "in bianco" per la definizione delle procedure e delle modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna regione dell'erogazione dei LEP.

9.1.– Sotto il profilo processuale, la Regione Piemonte eccepisce l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Campania ai sensi degli artt. 116, terzo comma, e 119 Cost., per insufficienza della motivazione.

L'eccezione è fondata. La Regione Campania sottolinea la «centralità che l'individuazione dei LEP assume nel procedimento per l'attribuzione delle ulteriori condizioni e forme di autonomia», ma restano oscure le ragioni per le quali una determinazione governativa priva di un'ideale guida parlamentare si tradurrebbe in violazione degli artt. 116, terzo comma, e 119 Cost. Per le stesse ragioni, sono inammissibili le analoghe questioni promosse dalla Regione Toscana.

La Regione Lombardia eccepisce l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 76 Cost., per difetto di motivazione sulla ridondanza.

L'eccezione non è fondata. La motivazione dei ricorsi sul punto risulta sufficiente: essi evidenziano che, dato il carattere trasversale della materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., l'illegittimo conferimento di potere al Governo inciderebbe sulle competenze regionali.

9.2.– Nel merito, la questione promossa con riferimento all'art. 76 Cost. è fondata.

La determinazione dei principi e criteri direttivi «ben può avvenire per *relationem*, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici» (sentenza n. 156 del 1987): occorre, pertanto, verificare l'ideoneità, sotto questo profilo, delle norme richiamate dall'impugnato art. 3, comma 1, cioè dei commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022.

Tali disposizioni regolano una procedura di determinazione dei LEP (ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.) che culmina in uno o più d.P.C.m., previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un'intesa con la Conferenza unificata (comma 796). Nella procedura intervengono anche la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, che è un organo politico (comma 792), e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 793).

Il comma 791 fornisce una definizione di LEP e indica alcune finalità da perseguire con la determinazione degli stessi LEP («pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni», «assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali», «favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza»). Tali finalità si rivelano alquanto generiche e inadeguate a guidare il potere legislativo delegato, tanto che risulta difficile immaginare che possano fungere da parametro

in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega. D'altro canto, le norme procedurali dettate dai commi 792 e seguenti non sono sufficienti per soddisfare lo standard dell'art. 76 Cost., dato che questa norma costituzionale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere.

È da sottolineare, a tal proposito, che i LEP implicano una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro. Si tratta, in definitiva, di decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale.

Il vizio alla base dell'art. 3, comma 1, sta nella pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi – *per relationem* – con riferimento a numerose e varieguate materie. Poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità. Del resto, fino alla legge n. 197 del 2022 la determinazione dei LEP è stata compiuta in modo distinto per ciascuna materia: si vedano i LEA in materia sanitaria (da ultimo, d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»), i LEP in materia di servizi sociali (art. 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» e art. 1, commi 159 e seguenti, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024»), i LEP in materia di istruzione e formazione professionale (artt. 15 e seguenti del decreto legislativo 7 ottobre 2005, n. 226, recante «Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della L. 28 marzo 2003, n. 53»).

L'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, dunque, è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost. (sentenze n. 280 del 2004 e n. 47 del 1959). Tale vizio si riflette in lesione delle competenze costituzionali delle ricorrenti, perché il conferimento di un potere legislativo delegato illegittimo per insufficienza di criteri direttivi delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali.

Le altre questioni relative all'art. 3, comma 1, restano assorbite.

La determinazione dei LEP dovrà dunque avvenire (anche con l'ausilio del lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023) nel rispetto dei principi costituzionali, quali richiamati dalla presente sentenza.

9.3.– La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, determina l'inapplicabilità dell'art. 3, commi 2 (che regola il procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1), 4 (che affida ai decreti di cui al comma 1 la disciplina del monitoraggio sulla garanzia dell'erogazione dei LEP), 5 e 6 (riguardanti adempimenti successivi allo stesso monitoraggio). Occorre quindi dichiararne l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, *ex art.* 27 della legge n. 87 del 1953, poiché, essendo essi strettamente connessi a quello caducato, sono divenuti inapplicabili (sentenze n. 113 del 2023 e n. 193 del 2022).

Ciò determina l'assorbimento delle questioni proposte dalle ricorrenti in relazione all'art. 3, commi 2, 4 e 5 (per violazione del principio di leale collaborazione), e di quella avente ad oggetto l'art. 3, comma 4, proposta dalla Regione Puglia per violazione dell'art. 76 Cost.

10.– Tutte le Regioni impugnano l'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024, in base al quale, «[c]on lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata». Le ricorrenti ritengono che tale norma intenda riservare l'iniziativa legislativa (relativa alla legge "di differenziazione") al Governo, mentre l'art. 116, terzo comma, Cost., menzionando l'iniziativa regionale, farebbe riferimento ad un'iniziativa legislativa in senso proprio. Sono evocati anche gli artt. 71 e 121, secondo comma, Cost.

Le questioni non sono fondate, per erroneità di entrambi i presupposti interpretativi, nei termini di seguito illustrati.

In base all'art. 71, primo comma, Cost., «[l]'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale». Fra questi organi rientrano i consigli regionali (art. 121, secondo comma, Cost.), la cui iniziativa legislativa può riguardare anche leggi statali rinforzate e leggi costituzionali (sentenze n. 496 del 2000 e n. 470 del 1992). Talora la Costituzione riserva espressamente l'iniziativa legislativa al Governo (artt. 81, quarto comma, e 77, secondo comma, Cost.).

Alla legge ordinaria è precluso sia prevedere ulteriori organi o soggetti titolari di iniziativa legislativa sia istituire nuovi casi di riserva di iniziativa legislativa in capo al Governo. Pertanto, se l'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024 intendesse riservare al Governo l'iniziativa delle leggi di differenziazione, esso sarebbe costituzionalmente illegittimo.

Come noto, però, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali. Occorre dunque verificare se sia possibile interpretare l'art. 2, comma 6, in senso conforme a Costituzione, in base alla sua lettera e alla sua *ratio*.

Tale interpretazione è possibile (e, dunque, doverosa). L'art. 2, comma 6, deve essere letto in collegamento con l'art. 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», in base al quale «il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento». Alla disposizione impugnata va attribuito lo scopo di garantire la prosecuzione della procedura ad opera del Governo, senza però precludere che, in caso di inerzia governativa, l'iniziativa legislativa sia assunta dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost.

Quanto al secondo presupposto interpretativo, l'art. 116, terzo comma, Cost. non va inteso nel senso di prevedere una riserva di iniziativa legislativa in capo alla regione interessata. Esso si riferisce ad un'iniziativa politico-amministrativa, non all'iniziativa legislativa in senso tecnico. Lo scopo della norma costituzionale è quello di stabilire che la procedura di conferimento delle ulteriori forme di autonomia dev'essere avviata dallo stesso soggetto interessato. Sotto questo profilo, l'«iniziativa» di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. risulta assimilabile a quella dei comuni di cui all'art. 133, primo comma, Cost. (su entrambi i profili qui esaminati si veda anche il Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del regionalismo differenziato, del 12 luglio 2022, svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali).

11.– Le Regioni Toscana e Campania impugnano anche l'art. 2, comma 8, in base al quale «[i]l disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima perché fa riferimento a una «deliberazione» delle Camere, che corrisponderebbe alla semplice approvazione finale dell'intesa (“prendere o lasciare”), mentre l'art. 116, terzo comma, Cost. presupporrebbe un ordinario iter legislativo, comprendente il potere di emendamento. Oltre a tale norma costituzionale, sono invocati gli artt. 5, 70 e 72 Cost.

11.1.– La Regione Piemonte eccepisce l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla ridondanza, in quanto le ricorrenti agirebbero, in sostanza, a difesa del ruolo delle Camere.

L'eccezione non è fondata. Come già detto, i limiti posti dall'art. 116, terzo comma, Cost. alle leggi speciali di differenziazione concorrono a configurare lo *status* costituzionale delle regioni “terze”. La necessaria approvazione delle Camere, luogo del pluralismo politico, a maggioranza assoluta, rappresenta indubbiamente una garanzia non solo per le esigenze unitarie ma anche per le regioni terze, contro possibili scelte arbitrarie volte a creare uno speciale regime favorevole per una determinata regione, in violazione del principio di pari trattamento fra regioni. Dunque, le regioni

sono legittimate a contestare la legge generale in esame, se ritengono che essa indirizzi l'attuazione del regionalismo differenziato in modo da superare i confini posti dalla suddetta norma costituzionale.

11.2.– Nel merito, la questione non è fondata, nei termini di seguito illustrati.

L'art. 2, comma 8, prevede che il disegno di legge sia «trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

Occorre, quindi, in primo luogo chiarire il significato dell'ultimo periodo di tale disposizione costituzionale («La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata»), che non è stata finora integrata dai regolamenti parlamentari (i quali non disciplinano neppure la procedura di approvazione della legge prevista dall'art. 8, terzo comma, Cost.).

Se la lettera dell'ultimo periodo dell'art. 116, terzo comma, Cost. non è univoca, la *ratio* di tale disposizione, inserita nel sistema costituzionale, conduce ad escludere che essa intenda attribuire alle Camere un potere di mera approvazione o rifiuto dell'intesa (“prendere o lasciare”), precludendo la possibilità di introdurre emendamenti. La legge di differenziazione è abilitata a derogare al riparto costituzionale di competenza, privando le Camere del loro ordinario potere legislativo, con riferimento ad una determinata regione e a determinate funzioni. Inoltre, la stessa legge è deputata a disciplinare il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo quindi sul cuore delle competenze parlamentari, cioè sulla gestione delle risorse pubbliche. Dunque, in assenza di chiari elementi testuali in senso contrario, l'art. 116, terzo comma, Cost. va inteso nel senso di non prevedere una legge di mera approvazione dell'intesa. L'interpretazione alternativa, da un lato, svuoterebbe il ruolo delle Camere (non garantito a sufficienza dall'informativa e dagli atti di indirizzo previsti dall'art. 2, commi 1 e 4, della legge impugnata), dall'altro irrigidirebbe il procedimento di differenziazione, che potrebbe chiudersi solo con l'approvazione o la bocciatura dell'intesa.

Naturalmente, essendo la legge di differenziazione caratterizzata da una “condizionalità” derivante dall'intesa, qualora le Camere intendano apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso, esso dovrà essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura.

Così precisato il contenuto dell'art. 116, terzo comma, ultimo periodo, Cost., occorre prendere atto che l'impugnato art. 2, comma 8, può essere inteso in senso conforme a Costituzione, cioè nel senso di rinviare alla deliberazione delle Camere come regolata dalle fonti competenti (cioè, dalla suddetta norma costituzionale e dai regolamenti parlamentari, qualora integrino in futuro l'art. 116, terzo comma, Cost.). L'interpretazione delle Regioni Toscana e Campania non è da accogliere perché renderebbe la disposizione in questione costituzionalmente illegittima sotto un duplice profilo: per contrasto con l'art. 116, terzo comma, Cost., inteso nei termini sopra esposti, e per disciplina di un oggetto (il procedimento legislativo) spettante alla Costituzione e ai regolamenti parlamentari.

11.3.– La Regione Toscana impugna anche l'art. 2, comma 5, secondo il quale il Presidente del Consiglio dei ministri può non conformarsi, fornendo adeguata motivazione, agli atti di indirizzo adottati dagli organi parlamentari sullo schema di intesa preliminare. Tale norma violerebbe l'art. 116, terzo comma, Cost., prevedendo un «ruolo marginale» delle Camere, «a tutto vantaggio del Governo».

La questione non è fondata. L'art. 116, terzo comma, Cost. è chiaro nell'affidare alle Camere un ruolo centrale nella fase finale del procedimento e, per le ragioni appena esposte, questo ruolo si traduce in un potere legislativo pieno, non di mera approvazione. Dalla norma costituzionale non si ricava affatto che le Camere debbano avere un ruolo centrale, da esercitare tramite pareri vincolanti, anche nella fase precedente l'intesa definitiva. La disciplina di questo segmento della procedura rientra nella discrezionalità del legislatore. Peraltro, la stessa norma impugnata prevede che il Presidente del Consiglio, «ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata».

12.– La Regione Puglia impugna, con il decimo motivo, l'art. 7, commi 3 e 5. In base alla prima disposizione, «[c]iascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che

cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa».

Tale norma violerebbe: a) l'art. 117, primo comma, Cost., perché lascerebbe «alla mera contrattazione tra Governo e Regione interessata l'individuazione delle leggi da indicare nell'elenco», sicché si consentirebbe alla singola intesa, «ad esempio, di determinare la cessazione dell'efficacia di norme statali attuative di obblighi eurounitari o internazionali»; b) il principio di ragionevolezza, perché la norma impugnata non chiarirebbe «se siamo di fronte a un fenomeno di abrogazione della legge statale (limitata, peraltro, a una porzione di territorio), oppure a una sua deroga o sospensione»; c) il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e il principio della soggezione del giudice alla sola legge (art. 101 Cost.), perché dichiarare l'abrogazione spetterebbe solo all'interprete, in particolare al giudice; d) gli artt. 5, 116, 117 e 120 Cost., perché il fatto che l'intesa regoli «la forza prescrittiva della legislazione statale» equivarrebbe a stabilire che «l'intesa possa interferire anche col rapporto tra legge statale e leggi delle altre Regioni che non hanno chiesto (o avuto accesso a) l'autonomia particolare».

12.1.– Tali questioni non sono fondate.

Quanto all'asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la norma impugnata non si occupa per nulla dell'attuazione degli obblighi europei e internazionali. Le future leggi di differenziazione, che diano seguito all'impugnato art. 7, comma 3, potranno essere sindacate sotto questo profilo. Peraltro, occorre ricordare che le regioni non sono escluse dall'attuazione delle direttive europee e degli accordi internazionali, ai sensi dell'art. 117, quinto comma, Cost. («Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»), come integrato dagli artt. 40 e 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), e dall'art. 6, comma 1, della legge n. 131 del 2003.

Quanto alla censura *sub b)*, non può certo essere considerata irragionevole una legge per non aver inquadrato dal punto di vista dogmatico la cessazione di efficacia parziale (nel territorio di una regione) di una legge statale per effetto dell'entrata in vigore di una legge regionale successiva. La qualificazione di tale rapporto, in assenza di indicazioni legislative, resta affidata alla dottrina e alla giurisprudenza.

Quanto alla censura *sub c)*, formulata per il caso in cui la norma impugnata preveda un'abrogazione parziale, occorre rilevare che l'abrogazione espressa, disposta dalla legge di differenziazione (che segue l'intesa), lungi dal violare l'art. 3 Cost., favorisce la certezza del diritto e di certo non si pone in contrasto con l'art. 101 Cost. che, sancendo la soggezione del giudice alla legge, non può ritenersi violato da un'abrogazione stabilita dal legislatore.

La censura *sub d)* non è fondata perché l'art. 7, comma 3, si riferisce chiaramente ad una cessazione di efficacia nel solo territorio della regione “differenziata”, non nelle altre regioni.

12.2.– L'altra disposizione impugnata (art. 7, comma 5) stabilisce che «[l]e disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese».

Secondo la ricorrente, il comma 5, presupponendo che le intese «possano addirittura incidere nell'applicabilità delle norme statali *pro futuro*, anche in pregiudizio delle altre Regioni», violerebbe gli artt. 116, terzo comma, e 117, terzo e quarto comma, Cost.

La questione non è fondata. La norma impugnata non interferisce affatto sull'applicabilità delle leggi statali nelle altre regioni. Essa si limita a ribadire quanto risulta già dall'art. 116, terzo comma, Cost., cioè che leggi statali ordinarie successive alla legge di differenziazione devono rispettare tale legge, che è dotata di forza passiva peculiare, nel senso che il conferimento della maggiore autonomia non è “ritrattabile” unilateralmente dallo Stato con una successiva legge ordinaria (salva la disciplina

contenuta nella stessa intesa in ordine alla sua efficacia e salva la possibilità di approvare una legge costituzionale). L'art. 7, comma 5, dunque, non riguarda l'«applicabilità» delle leggi statali (ma la loro validità) e si riferisce solo alle regioni «differenziate».

13.– Tutte e quattro le ricorrenti impugnano l'art. 3, comma 7, in quanto affida l'aggiornamento dei LEP ad un d.P.C.m., su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze. Il comma 7 dispone che i decreti siano adottati previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. L'aggiornamento dei LEP è previsto «anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia».

Le ricorrenti invocano: a) il principio di legalità sostanziale (artt. 23, 97 e 113 Cost.), in quanto la norma impugnata conferirebbe «all'Esecutivo un potere discrezionale privo di qualsivoglia delimitazione per legge», e l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che affida alla legge statale la determinazione dei LEP; b) l'art. 3 Cost., per contraddittorietà rispetto all'art. 3, comma 1, che reca una delega legislativa; c) gli artt. 74, 75, 87, quinto comma, e 127 Cost., dal momento che la determinazione dei LEP a mezzo di d.P.C.m. eluderebbe le garanzie e i controlli costituzionalmente previsti in relazione agli atti con forza di legge.

La Regione Campania e la Regione autonoma Sardegna impugnano anche l'art. 3, comma 9, della legge, in base al quale, «[n]elle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197».

13.1.– La Regione Lombardia eccepisce l'inammissibilità del motivo proposto dalla Regione Campania, per difetto di motivazione sulla ridondanza.

L'eccezione non è fondata. La Regione Campania motiva specificamente sul punto, rilevando, da un lato, che la legge statale è sintesi degli interessi della comunità nazionale, e dunque anche delle autonomie territoriali; dall'altro, che la competenza ad aggiornare i LEP incide sulle competenze regionali, dato il carattere trasversale della materia.

È invece inammissibile la questione promossa dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., non comparendo tale norma costituzionale fra i parametri evocati nella delibera di Giunta.

13.2.– Nel merito, questa Corte, avvalendosi della facoltà di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (sentenze n. 190 del 2023 e n. 120 del 2022), ritiene di dover esaminare *in primis* la questione relativa all'art. 3 Cost. (irragionevolezza dell'art. 3, comma 7, per contraddittorietà rispetto all'art. 3, comma 1).

Essa è fondata.

L'art. 3, comma 1 (scrutinato nel punto 9.2.), conferisce una delega legislativa per la determinazione dei LEP. L'art. 3, comma 7, prevede che questi futuri decreti legislativi possano essere successivamente modificati con un atto sub-legislativo, cioè con un d.P.C.m. Tale meccanismo risulta intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti. Esso si distingue da quello della delegificazione (come notato nel parere del Comitato per la legislazione, che ha chiesto alla Commissione di merito della Camera di valutare l'opportunità di una riformulazione della disposizione) per un profilo essenziale: mentre l'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), prevede che la legge di delegificazione disponga l'abrogazione di norme legislative previgenti, a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, la norma in esame prevede la modifica di un atto legislativo futuro ad opera di un atto sostanzialmente regolamentare (il d.P.C.m.). L'art. 3, comma 7, non può disporre della forza dei decreti legislativi di determinazione dei LEP, perché essi ancora non esistono. Dunque, la norma impugnata configura il d.P.C.m. come una fonte primaria, essendo esso abilitato a modificare un decreto legislativo per forza propria. L'art. 3, comma 7, prevedendo contraddittoriamente che un futuro atto avente forza di legge possa essere modificato con un atto sub-legislativo, viola l'art. 3 Cost. Tale vizio si riflette in lesione

delle competenze costituzionali delle ricorrenti, perché (analogamente a quanto rilevato per l'art. 3, comma 1) l'art. 3, comma 7, delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali.

Ad abundantiam, si può rilevare che la norma impugnata finisce anche per porsi in contrasto, da un lato, con il principio secondo il quale una fonte primaria non può creare una fonte con sé concorrenziale (sentenze n. 198 del 2021 e n. 361 del 2010), dall'altro con l'art. 76 Cost., perché, attribuendo al Presidente del Consiglio il potere di aggiornare i LEP fissati con decreto legislativo, in sostanza conferisce un'altra delega ad un organo diverso dall'unico cui la delega legislativa può essere data (il Governo nella sua interezza), in base all'art. 76 Cost.

Le altre questioni relative all'art. 3, comma 7 (comprese quelle proposte per violazione del principio di leale collaborazione), restano assorbite.

13.3.– Anche la questione relativa all'art. 3, comma 9, promossa dalla Regione Campania per violazione dell'art. 3 Cost. (contraddittorietà dell'art. 3, comma 9, rispetto all'art. 3, comma 1), è fondata.

La norma impugnata tiene ferma la procedura di determinazione dei LEP con d.P.C.m. prevista dalla legge n. 197 del 2022, determinando una anomala convivenza tra il percorso di cui all'art. 3, comma 1, e quello previsto nel 2022. La scelta "a regime", compiuta dall'art. 3, comma 1, è nel senso della determinazione dei LEP con decreto legislativo, ma lo stesso art. 3 dispone che continua ad applicarsi la procedura introdotta nel 2022, che prevede la loro determinazione con d.P.C.m. ed è soggetta, fra l'altro, a un termine finale più ravvicinato (art. 1, comma 795, della legge n. 197 del 2022) rispetto a quello fissato alla delega legislativa (luglio 2026).

L'accoglimento della questione relativa all'art. 3, comma 9, determina l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, delle norme la cui applicazione è tenuta ferma, cioè dei commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022. Resta fermo il lavoro istruttorio e ricognitivo compiuto sulla base di tali norme.

L'accoglimento della questione relativa all'art. 3, comma 9, determina l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, *ex art. 27* della legge n. 87 del 1953, anche dell'art. 3, comma 10 (strettamente connesso al comma 9), che fa «salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo».

Infine, va dichiarata l'illegittimità costituzionale consequenziale anche dell'art. 3, comma 8, in relazione all'inciso «secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197,». Una volta venuta meno l'applicabilità dei commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, risulta incongrua la previsione che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (istituita dall'art. 1, comma 29, della legge n. 208 del 2015) debba rispettare la procedura delineata da quelle norme legislative.

14.– Vanno ora esaminate le questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

L'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Come già detto (punto 9.2.), si tratta di un potere attribuito dalla Costituzione allo Stato al fine di conciliare l'uguaglianza delle persone con l'autonomia degli enti territoriali, che nel 2001 risultava accresciuta (sentenze n. 282 del 2002 e n. 88 del 2003). Il legislatore statale ha il compito di garantire uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia, tenendo conto delle risorse disponibili.

Dai lavori preparatori della legge cost. n. 3 del 2001 risulta che l'inciso «livelli minimi di garanzia» (contenuto nel testo unificato della I Commissione della Camera) fu sostituito dall'Aula con la formula attuale («livelli essenziali delle prestazioni»), proprio per assicurare «uniformità dei diritti fondamentali in tutto il paese» (seduta n. 774 del 20 settembre 2000). Lo scopo era assicurare, se possibile, uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto, in collegamento (per quel che riguarda i diritti sociali) con l'art. 3, secondo comma, Cost., che affida alla Repubblica il compito

– di più ampio respiro rispetto all'erogazione delle prestazioni minime – di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana». Che l'orizzonte concettuale dei LEP sia l'eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto risulta anche dall'art. 120, secondo comma, Cost., nell'ambito del quale la garanzia dei LEP rientra nella «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica».

Occorre, però, precisare che, una volta che siano determinati dal legislatore statale, i LEP rappresentano una soglia vincolante che dev'essere rispettata dalle autonomie territoriali. Coerentemente, la determinazione dei LEP implica che gli enti territoriali dispongano delle necessarie risorse, attraverso i canali previsti dall'art. 119 Cost.: dunque, anche attraverso il fondo perequativo (artt. 8, comma 1, lettera g, e 9 della legge n. 42 del 2009; art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011).

In sintesi, il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario: «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016; si vedano anche, ad esempio, le sentenze n. 152 del 2020, in materia di pensione di inabilità, e n. 309 del 1999, in materia di assistenza sanitaria all'estero). Invece, i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento.

La distinzione tra LEP e nucleo minimo del diritto consente di non svuotare di senso la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.: infatti, se i due concetti coincidessero, tale norma attribuirebbe al legislatore statale il mero compito di esplicitare un vincolo già derivante dalle norme costituzionali sui diritti.

14.1.– In linea generale, i LEP rappresentano – come detto – il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili. Perciò, questa Corte ha sottolineato «la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali» (sentenza n. 169 del 2017).

La legge impugnata ha subordinato il conferimento delle forme particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., alla determinazione dei relativi LEP e costi standard (art. 1, comma 2, e art. 4, comma 1); essa ha così ribadito la scelta già compiuta dall'art. 1, comma 791, della legge n. 197 del 2022 (salva l'esclusione delle cosiddette materie “no-LEP”, non menzionate dall'art. 3, comma 3, della legge impugnata: punto 15.2.).

L'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali pertinenti (artt. 116, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), lette alla luce dei principi di solidarietà, di eguaglianza sostanziale e di unità (artt. 2, 3, secondo comma, e 5 Cost.), fa sì che, nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, debba previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome di un principio di solidarietà che questa Corte ha declinato anche nel rapporto fra enti (sentenza n. 355 del 1994). La determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale.

15.– Alla luce di tali considerazioni, si possono esaminare le questioni promosse dalle ricorrenti.

Le Regioni Puglia, Campania e la Regione autonoma Sardegna impugnano le norme che impongono la determinazione dei LEP solo in alcune materie, cioè che introducono la distinzione fra “materie-LEP” e materie “no-LEP”. Le disposizioni impugnate sono gli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3, comma 3; 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024. I parametri invocati sono gli artt. 2 (principio solidaristico), 3 (per l'asserita arbitrarietà nell'individuazione delle materie “no-LEP”), 5 (principio di unità), 81, 97, 116, terzo comma (al quale sarebbe estranea la distinzione di cui sopra), 117, secondo comma, lettera *m*) (che imporrebbe alla legge statale di determinare i LEP in tutte le materie), 119, 120, secondo comma, Cost.

La Regione Puglia impugna poi l'art. 2, comma 1, in quanto presuppone che le nove materie escluse dalla determinazione dei LEP «possono essere devolute alle Regioni richiedenti non solo immediatamente [...] ma persino “in blocco”». La censura è motivata rinviando ai «paragrafi precedenti».

15.1.– L'Avvocatura e la Regione Piemonte eccepiscono l'inammissibilità dei motivi per difetto di legittimazione delle ricorrenti a far valere competenze esclusive statali.

L'eccezione non è fondata perché le tre regioni ricorrenti motivano specificamente sulla ridondanza dei vizi denunciati sulle loro attribuzioni.

L'Avvocatura eccepisce anche, con riferimento alla censura relativa alla mancata individuazione delle risorse da trasferire nelle materie “no-LEP” (contenuta nel ricorso proposto dalla Regione autonoma Sardegna), un difetto di interesse attuale della censura, dato che essa andrebbe rivolta nei confronti delle singole leggi rinforzate. L'obiezione ricalca in sostanza quella già esaminata (nel punto 5.2.) e va dunque respinta per le ragioni ivi esposte.

La questione promossa dalla Regione Puglia in relazione all'art. 2, comma 1, è inammissibile per insufficienza della motivazione, in quanto vengono evocati contemporaneamente numerosi parametri e l'argomentazione consiste in un rinvio «ai paragrafi precedenti», la cui attinenza con la questione del trasferimento “in blocco” risulta oscura.

15.2.– Nel merito, le questioni non sono fondate, nei termini di seguito illustrati.

L'art. 3, comma 3, della legge impugnata stabilisce che la determinazione dei LEP non avvenga in tutte le materie di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. ma solo in quelle ivi elencate. Risultano escluse le seguenti materie: «previdenza complementare e integrativa», «professioni», «organizzazione della giustizia di pace», «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni», «commercio con l'estero», «protezione civile», «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale».

Questa, dunque, è la norma che individua le materie “no-LEP”, cioè che consente di attribuire forme particolari di autonomia, in tali materie, a prescindere dalla previa determinazione dei LEP.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, cioè della necessità di determinare il relativo LEP (e costo standard) qualora si trasferisca una funzione attinente ad un diritto civile o sociale, l'art. 3, comma 3, va interpretato in senso conforme a Costituzione: nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come “no-LEP”, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard).

Una volta che l'art. 3, comma 3, è fatto oggetto di tale interpretazione costituzionalmente orientata, anche le altre disposizioni vanno esenti da censura.

L'art. 1, comma 2, richiede in via generale la previa determinazione dei LEP nelle materie «riferibili ai diritti civili e sociali»: con il che si ribadisce che, là dove siano individuabili diritti, i LEP vanno determinati prima del trasferimento delle funzioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. Anche l'art. 2, comma 1 (che pure non riguarda la previa determinazione dei LEP), si limita a menzionare «ambiti di materie riferibili» ai LEP, potendo essere inteso in senso conforme a Costituzione. Analogamente può dirsi per l'art. 4, comma 2, che regola il trasferimento delle funzioni nelle materie “no-LEP”.

Dunque, tutte le questioni promosse dalle ricorrenti risultano non fondate, perché le disposizioni impugnate, interpretate nei termini sopra esposti, non rendono possibile il conferimento di funzioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., senza previa determinazione del LEP relativo alla funzione trasferita (e del costo standard), se questa attiene a un diritto civile o sociale.

16.– Le Regioni Toscana e Campania impugnano diverse disposizioni della legge n. 86 del 2024 là dove subordinano il conferimento della maggiore autonomia alla mera determinazione dei LEP, senza richiedere la loro concreta garanzia.

Sono censurati gli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3; 4, commi 1 e 2; 9, comma 2. I parametri invocati sono gli artt. 2, 3, 5, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e 119 Cost. In sostanza, secondo le ricorrenti gli elementi competitivi fra le regioni potrebbero essere introdotti «soltanto in un contesto di diritto e, soprattutto, di fatto nel quale i livelli essenziali di fruizione dei diritti civili e sociali siano già garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale» (così il ricorso della Regione Campania). Le Regioni rimarcano che l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. dà allo Stato il potere di determinare i LEP «che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Le questioni non sono fondate.

Come visto, la legge impugnata subordina il conferimento delle forme particolari di autonomia alla determinazione dei LEP (salvo quanto disposto dall'art. 3, comma 3, come sopra interpretato). Tale determinazione fa sorgere un vincolo per il legislatore regionale e per la pubblica amministrazione e il corrispondente diritto di ricevere le necessarie risorse, ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost.

L'art. 4, comma 1, precisa che, se l'individuazione dei LEP fa sorgere maggiori oneri, si possono trasferire le funzioni «solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese».

L'art. 9, comma 3, garantisce alle regioni terze «il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione»; statuisce che «[l]e intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3»; precisa che è «comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante».

Dunque, anche prescindendo dalle norme dedicate al monitoraggio sulla garanzia dei LEP (art. 3, commi 4 e 5, dichiarati costituzionalmente illegittimi in via consequenziale da questa Corte), la legge impugnata non si limita a richiedere la determinazione dei LEP, ma detta norme ulteriori, volte a far sì che essi non restino “sulla carta”, anche con specifico riferimento alle regioni terze. Resta ferma la possibilità di contestare le future leggi di differenziazione e i futuri atti determinativi dei LEP e del loro finanziamento, in relazione al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.

Resta, poi, ovviamente ferma la possibilità, per lo Stato, di esercitare il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., previsto anche per la tutela dei LEP e fatto specificamente salvo dall'art. 11, comma 3, della legge impugnata.

17.– Il quarto gruppo di questioni riguarda il tema della leale collaborazione.

Le ricorrenti prospettano la violazione del principio di leale collaborazione lamentando la mancata previsione del coinvolgimento della Conferenza unificata (o della Conferenza Stato-regioni), e in taluni casi della regione interessata o di altre regioni, a partire dalla stessa approvazione della legge n. 86 del 2024 e poi nel corso del procedimento di differenziazione, fino agli svolgimenti successivi che riguardano la proroga, la modifica o la revoca dell'intesa (art. 7) ed il monitoraggio sugli oneri finanziari (art. 8, comma 1).

17.1.– Una prima questione, promossa sull'intera legge n. 86 del 2024 dalla Regione Toscana nel primo motivo di ricorso (punto 1.7.), lamenta che la legge n. 86 del 2024 «nasce [...] su iniziativa governativa, senza alcuna consultazione con le Regioni, neppure in sede di Conferenza».

Essa non è fondata. Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte (per tutte, sentenza n. 237 del 2017), ribadita anche recentemente (sentenze n. 139, n. 130 e n. 63 del 2024), il principio di leale collaborazione non governa il procedimento di approvazione delle leggi statali.

Peraltro, si può rilevare che la Conferenza unificata ha rilasciato, il 2 marzo 2023, un parere sullo schema del disegno di legge in questione.

17.2.– Nell'ottavo motivo di ricorso, la Regione Puglia impugna un gruppo di disposizioni della legge n. 86 del 2024 che non darebbero alcun ruolo alla Conferenza unificata o, al massimo, le riconoscerebbero un ruolo meramente consultivo. Le disposizioni effettivamente impuginate (al di là

di quelle indicate nell'epigrafe) sono l'art. 2, commi 4 e 8; l'art. 5; l'art. 7, commi 1, 2 e 4, e l'art. 8, comma 1. La ricorrente reclama un coinvolgimento della Conferenza unificata (o un coinvolgimento più intenso, nella forma dell'intesa), sul presupposto che l'autonomia differenziata, redistribuendo risorse e competenze, avrebbe effetti di carattere generale.

Le questioni relative agli artt. 2, commi 4 e 8; 5; e 7, commi 1 e 2, non sono fondate.

La ricorrente ritiene che la necessità di un raccordo con gli enti locali delle regioni terze derivi direttamente dall'art. 116, terzo comma, Cost. Tale norma condiziona, tuttavia, l'iniziativa della regione interessata alla consultazione degli enti locali, riferendosi chiaramente solo agli enti locali della stessa regione, e non anche a quelli delle altre regioni.

Inoltre, la necessità di un più ampio o più intenso coinvolgimento della Conferenza unificata non può ricondursi neppure al principio di leale collaborazione. L'art. 116, terzo comma, Cost. costruisce il procedimento di differenziazione come un procedimento bilaterale, in cui le istanze d'insieme sono affidate alle Camere con la speciale maggioranza. Esso si limita a richiedere, inoltre, il parere degli enti locali della regione interessata. Dunque, la lettera e la *ratio* della disposizione costituzionale escludono la necessità di imporre ulteriori aggravamenti procedurali per l'approvazione della legge rinforzata. Il procedimento di differenziazione è un oggetto già "coperto" dalla disciplina costituzionale, che ha fissato un preciso punto di equilibrio.

Peraltro, si può osservare che il legislatore ha scelto di prevedere comunque una partecipazione delle altre autonomie territoriali: la Conferenza Stato-regioni è informata fin dal principio della iniziativa di differenziazione (art. 2, comma 1) e la Conferenza unificata è chiamata ad esprimere un parere sullo schema di intesa preliminare (art. 2, comma 4).

Tali considerazioni implicano la non fondatezza delle censure relative all'art. 2, commi 4 e 8, e all'art. 5.

Con riferimento specifico all'art. 2, comma 8 (impugnato perché non richiede il coinvolgimento della Conferenza unificata in caso di emendamenti parlamentari al disegno di legge di approvazione della intesa), si può aggiungere che la censura investe il procedimento legislativo in senso stretto, per cui vale quanto ricordato nel punto 17.1. sull'inapplicabilità ad esso del canone della leale collaborazione. Inoltre, la richiesta della ricorrente si scontra con la regola secondo cui la legge ordinaria non può regolare il procedimento legislativo, che rientra nella competenza della Costituzione e dei regolamenti parlamentari. Dunque, la legge n. 86 del 2024 non solo non doveva, ma non poteva contemplare il raccordo auspicato dalla ricorrente.

17.3.– Alcune censure della Regione Puglia riguardano la fase successiva alla legge di differenziazione.

La ricorrente contesta l'art. 7, comma 1, per la mancata previsione della iniziativa delle regioni o della Conferenza unificata – o, in subordine, della Conferenza Stato-regioni – per la deliberazione della cessazione integrale o parziale della intesa, e l'art. 7, comma 2 (concernente il rinnovo dell'intesa), per il mancato coinvolgimento della Conferenza unificata.

Tali questioni non sono fondate.

Con riferimento alla cessazione totale o parziale, l'art. 7, comma 1, attribuisce tale decisione allo Stato e precisa che essa è deliberata con legge approvata a maggioranza assoluta. Se la ricorrente intende l'iniziativa delle regioni o della Conferenza nel senso di sollecitazione rivolta al Governo, si tratta di una possibilità che la legge non preclude. Se invece la Regione fa riferimento all'iniziativa legislativa, occorre rilevare che questa è materia coperta dalla riserva di legge costituzionale stabilita dall'art. 71 Cost., ragion per cui la norma impugnata non avrebbe potuto istituire un'iniziativa della Conferenza. Nella misura in cui l'art. 121, secondo comma, Cost. consente la presentazione di un simile progetto di legge ai consigli regionali – ove, in altri termini, singoli consigli regionali possano avere interesse – la disposizione impugnata non rappresenta un ostacolo, non contemplando una riserva di iniziativa governativa.

Quanto al rinnovo dell'intesa alla scadenza decennale, la legge lo costruisce come tacito, sicché il principio di leale collaborazione non può entrare in gioco.

La questione relativa all'art. 7, comma 4, sarà esaminata nel punto 21.

Infine, la questione relativa all'art. 8, comma 1, va dichiarata inammissibile per oscurità della motivazione. La norma regola il monitoraggio sugli oneri finanziari e stabilisce che la Commissione paritetica «fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari». Secondo la Regione Puglia, non è chiaro cosa debba intendersi per «adeguata» e quali iniziative possa intraprendere la Conferenza a seguito dell'informativa.

In base a tale motivazione, resta oscuro il parametro invocato e anche quale intervento manipolativo sia chiesto a questa Corte.

17.4.– Nell'ultimo punto dell'ottavo motivo, la Regione Puglia censura l'intera legge n. 86 del 2024 perché per diverse materie vi sarebbe «un'inevitabile interconnessione tra singole Regioni, la cui regolazione in termini costituzionalmente corretti» sarebbe impedita dalla legge stessa là dove «non ha previsto la necessità di intese bilaterali (o plurilaterali) tra Regioni».

La questione è inammissibile perché non è chiaro quale sia la norma impugnata e neanche quale sia il parametro. La Regione menziona l'art. 117, ottavo comma, Cost. («La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni»), ma non ne afferma la violazione. Non è neppure chiaro se la ricorrente richieda un'intesa con le regioni confinanti prima della legge di differenziazione o prima delle leggi con cui la regione differenziata eserciterà la propria (più ampia) autonomia.

18.– Le Regioni Toscana (motivo n. 3) e Campania (motivo n. 12) impugnano l'art. 2, comma 8, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione, in quanto non prevede alcun coinvolgimento della regione interessata nella fase di approvazione parlamentare dell'intesa. La regione potrebbe assistere alla mancata approvazione della legge alla cui base c'è l'intesa, senza poter interloquire.

La questione non è fondata.

In primo luogo, come già detto (punto 11.2.), qualora le Camere intendano apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso, esso dovrà essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura. Tale necessità non è smentita dall'art. 2, comma 8.

Inoltre, l'art. 116, terzo comma, Cost. garantisce l'autonomia regionale con lo strumento dell'intesa e la leale collaborazione non condiziona il procedimento legislativo se non nei casi specificamente previsti.

Infine, la legge ordinaria non può regolare il procedimento legislativo, che è oggetto riservato alla autonomia regolamentare delle Camere dagli artt. 64, primo comma, e 72, primo comma, Cost.

19.– La Regione autonoma Sardegna, nei motivi da 5 a 10, impugna diverse disposizioni contenute nell'art. 2. Tali censure vanno esaminate nel merito, tranne quella proposta come potenziale richiedente (punto 10.2.1. del ricorso), già dichiarata non fondata per le ragioni esposte nel punto 6, e quelle relative all'art. 2, comma 2, già dichiarato costituzionalmente illegittimo.

La ricorrente censura: a) l'art. 2, comma 1, nella parte in cui prevede l'informativa alla Conferenza Stato-regioni prima dell'avvio del negoziato, anziché il parere della Conferenza unificata o, in subordine, il parere della stessa Conferenza Stato-regioni; b) l'art. 2, comma 3, nella parte in cui non prevede, prima dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri dello schema preliminare di intesa, l'acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata (in subordine con la Conferenza permanente) ovvero, in subordine, il parere della Conferenza unificata (in subordine della Conferenza permanente); c) l'art. 2, comma 8, nella parte in cui non prevede l'intesa della Conferenza unificata (in subordine, della Conferenza permanente) sugli emendamenti parlamentari diretti a modificare il contenuto delle intese.

Nessuna di tali questioni è fondata, per le ragioni già esposte nel punto 17.2.

20.– Tutte le ricorrenti impugnano l'art. 3, commi 1, 2 e 7, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto prevedono il mero parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa, in relazione ai decreti legislativi e al d.P.C.m. previsti, rispettivamente, per la determinazione e l'aggiornamento dei LEP.

Tali questioni sono state dichiarate assorbite dal momento che l'art. 3, commi 1 e 7, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi da questa Corte (punti 9.2. e 13.2.) e l'art. 3, comma 2, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo in via consequenziale (punto 9.3.).

Nello stesso motivo n. 14, la Regione Campania impugna anche l'art. 2, in quanto non richiede «un adeguato ed effettivo coinvolgimento» delle altre regioni, nel procedimento di stipula dell'intesa, per violazione del principio di solidarietà (art. 2 Cost.), del principio di leale collaborazione e dell'art. 114 Cost.

Tali questioni sono inammissibili in quanto assenti nella delibera della Giunta autorizzativa al ricorso.

21.– Infine, il principio di leale collaborazione è chiamato in causa in alcune questioni riguardanti il tema del monitoraggio.

Le censure riguardano l'art. 3, commi 4 e 5 (riguardante il monitoraggio della effettiva garanzia dei LEP da parte della regione differenziata), l'art. 7, comma 4 (che prevede la possibilità di disporre verifiche su specifiche attività oggetto dell'intesa, con riferimento alla garanzia dei LEP), e l'art. 8, comma 1, riguardante il monitoraggio sugli oneri finanziari derivanti dalle funzioni differenziate.

21.1.– Le questioni promosse dalla Regione Puglia (motivo n. 3) e dalla Regione autonoma Sardegna (motivo n. 14) con riferimento all'art. 3, commi 4 e 5, sono state dichiarate assorbite, dal momento che tali disposizioni sono state dichiarate costituzionalmente illegittime in via consequenziale (punto 9.3.).

La Regione Piemonte eccepisce l'inammissibilità della censura della Regione autonoma Sardegna relativa all'art. 8, comma 1, per «contraddittorietà tra la parte del *petitum* e quella della motivazione», perché la ricorrente chiederebbe un accoglimento secco. L'eccezione non è fondata: dallo svolgimento del motivo si comprende che la ricorrente chiede l'affidamento del monitoraggio (previsto dall'art. 8, comma 1) alla Conferenza unificata, cioè chiede una pronuncia manipolativa.

La Regione Lombardia eccepisce l'inammissibilità della stessa questione perché inciderebbe sulla discrezionalità del Parlamento. L'eccezione non è fondata: questa Corte ha in numerosi casi già scrutinato nel merito censure volte ad introdurre, nelle disposizioni impugnate, meccanismi di raccordo con la Conferenza unificata o Stato-regioni.

21.2.– La Regione Puglia impugna anche (nel motivo n. 8) l'art. 7, comma 4, sostenendo che la mancata partecipazione della Conferenza unificata o, in subordine, della Conferenza Stato-regioni, alle «verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia» dei LEP sia lesiva del principio di leale collaborazione.

La questione non è fondata.

La funzione di monitoraggio regolata dalla norma impugnata riguarda una singola regione «differenziata» e ha carattere puntuale e concreto, trattandosi di verifiche relative a «specifici profili o settori di attività», disposte caso per caso su iniziativa del Dipartimento affari regionali o del MEF o della stessa regione interessata. Non si scorge, dunque, un particolare impatto sulle altre autonomie territoriali, tale da rendere costituzionalmente necessario il coinvolgimento della Conferenza unificata (o Stato-regioni).

Si può ricordare che l'art. 120, secondo comma, Cost. prevede il potere sostitutivo statale anche per tutelare i LEP e richiede espressamente il rispetto del principio di leale collaborazione. L'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003 ha dato attuazione a tale norma costituzionale, prescrivendo la preventiva interlocuzione con l'ente sostituito e la partecipazione del Presidente della regione interessata al Consiglio dei ministri. L'art. 7, comma 4, dunque, risulta anche coerente con la declinazione bilaterale del principio di leale collaborazione, sia nell'ambito del potere sostitutivo, sia nell'ambito della disciplina della cessazione integrale o parziale dell'intesa (art. 7, comma 1, ultimo periodo, della legge impugnata).

21.3.– La Regione autonoma Sardegna impugna l'art. 8, comma 1, in base al quale «[l]a Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo

quanto previsto dall'intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio. La Commissione paritetica fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari». L'art. 5, comma 1, prevede la Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, «disciplinata dall'intesa medesima», stabilendo che «[f]anno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI)».

L'art. 8, comma 1, affidando i compiti di monitoraggio finanziario alla Commissione paritetica, anziché alla Conferenza unificata, violerebbe gli artt. 5, 119, primo comma e 120, secondo comma, Cost., per lesione della autonomia finanziaria delle regioni “non differenziate” e del principio di leale collaborazione, considerando il rilievo di tali compiti e l'incidenza sull'intero sistema delle autonomie.

La questione non è fondata, per ragioni analoghe a quelle esposte nel punto 21.2.

L'art. 8, comma 1, regola una funzione di monitoraggio riguardante una singola regione “differenziata”. La legge impugnata detta diverse norme volte a evitare un impatto finanziario negativo delle leggi di differenziazione sulle altre regioni (art. 9, commi 1 e 3, e art. 10). Non può dirsi, dunque, costituzionalmente necessario affidare il monitoraggio finanziario alla Conferenza unificata. La norma impugnata risulta coerente con il sistema normativo: oltre a quanto detto sull'art. 8 della legge n. 131 del 2003, si tenga presente che il d.lgs. n. 281 del 1997 non attribuisce particolari prerogative alla Conferenza unificata (o alla Conferenza Stato-regioni) in relazione al monitoraggio sugli oneri finanziari sostenuti dalle singole regioni.

È poi da rilevare che la norma impugnata non adotta in via esclusiva il “metodo bilaterale”, perché, da un lato, la Commissione paritetica comprende anche un rappresentante dell'ANCI e un rappresentante dell'UPI, dall'altro l'art. 8, comma 1, prevede che essa fornisca alla Conferenza unificata «adeguata informativa» sugli esiti del monitoraggio annuale relativo ai costi delle funzioni differenziate.

22.– È ora il momento di affrontare le questioni concernenti i profili finanziari del regionalismo differenziato.

22.1.– La legge impugnata si occupa, da un lato, del finanziamento dei LEP (la cui determinazione, in relazione al diritto oggetto della funzione da trasferire, è – come visto – presupposto del trasferimento), dall'altro del finanziamento delle specifiche funzioni trasferite con la legge di differenziazione.

Per il primo, la legge prevede espressamente un possibile aumento dei costi, trattandosi di fissare uno standard omogeneo delle prestazioni in tutta Italia: ciò risulta dall'art. 4, comma 1 («Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese [...]») e dall'art. 9, comma 3, secondo periodo («Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3»). Il legislatore statale dovrà reperire, se del caso, le necessarie maggiori risorse «coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio» (sempre art. 4, comma 1), basandosi sui costi e fabbisogni standard e nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009 (art. 9, comma 2, della legge impugnata).

Invece, il finanziamento delle funzioni trasferite con la legge di differenziazione segue una logica diversa. In tal caso, si tratta di finanziare non uno standard uniforme di una prestazione in tutta Italia, ma una specifica funzione legislativa e/o amministrativa, richiesta da una determinata regione. Per tale finanziamento la legge si muove nella prospettiva dell'invarianza finanziaria: «Dall'applicazione

della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (art. 9, comma 1).

L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. può manifestarsi in vari modi: il trasferimento potrà riguardare una funzione meramente regolatoria o una funzione amministrativa "minuta" (che la regione richiedente intende svolgere con un proprio ufficio già esistente) o una funzione amministrativa rilevante e "costosa".

Anche in quest'ultimo caso, la legge impugnata richiede che il trasferimento sia "a costo zero". Si tratta di una prospettiva del tutto coerente con la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost. (esposta nel punto 4): l'autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà. Questo implica due corollari: da un lato, il trasferimento della funzione non dovrebbe aumentare la spesa pubblica ma dovrebbe o ridurla o mantenerla inalterata, nel quale ultimo caso la gestione più efficiente si tradurrà in un miglioramento del servizio; dall'altro lato, il criterio da seguire per finanziare le funzioni trasferite dovrebbe considerare il costo depurato dalle inefficienze (come può essere il costo e fabbisogno standard, da applicare se la funzione attiene ad un LEP). Se l'intesa ha ad oggetto più funzioni, l'invarianza finanziaria andrà valutata rispetto al complesso delle funzioni trasferite.

Nel caso in cui il costo delle funzioni devolute sia inferiore a quello che lo Stato sosteneva per la stessa funzione nella regione richiedente, si potranno liberare risorse che lo Stato potrà utilizzare per la copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a suo carico. È infatti verosimile che lo Stato mantenga un proprio apparato nel settore oggetto di conferimento e che sostenga costi per il monitoraggio delle funzioni trasferite e, eventualmente, per l'esercizio del potere sostitutivo. Inoltre, lo Stato manterrà le funzioni che attengono a esigenze unitarie e che, come detto, non possono essere scalfite dal regionalismo differenziato.

Dunque, poiché l'art. 116, terzo comma, Cost. presuppone che la regione richiedente possa esercitare in modo più efficiente rispetto allo Stato le funzioni trasferite, è necessario che le risorse occorrenti per il loro esercizio siano individuate con un criterio che assuma come parametro la gestione efficiente. Questo criterio, in linea di principio, esclude il riferimento alla spesa storica per il finanziamento delle funzioni trasferite, richiedendo la rimozione delle eventuali inefficienze che si annidano nella stessa, e costituisce il parametro per valutare oggettivamente se la devoluzione realizzi la migliore allocazione delle funzioni interessate, assicurando i vantaggi in termini di efficienza, che costituiscono un aspetto significativo del principio di sussidiarietà.

Le future leggi di differenziazione potranno essere sindacate da questa Corte, quanto al rispetto dei criteri sopra enunciati. Per garantire l'armonico inserimento del regionalismo asimmetrico nel sistema costituzionale, le intese dovranno anche tener conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari, anche alla luce del nuovo sistema di governance europea.

22.2.– Ciò premesso, si possono esaminare le questioni promosse dalle ricorrenti in relazione ai profili finanziari.

Questa Corte ritiene di affrontare, in primo luogo, le questioni concernenti l'art. 8, comma 2, che stabilisce quanto segue: «La Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Qualora la suddetta ricognizione evidenzii uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'articolo 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili».

Tale disposizione è impugnata dalle Regioni Puglia (motivo n. 5, punto 5.12.), Toscana (motivo n. 9) e Campania (motivo n. 6).

Secondo la Regione Puglia, l'art. 8, comma 2, consentendo alla regione di «spendere a piacimento [...] sicura della successiva copertura», violerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.); il principio della «finanza sana e responsabile» (art. 81 Cost.); il principio della solidarietà inter-regionale di cui all'art. 119 Cost.; il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; il principio (desumibile dagli artt. 1 e 28 Cost.) secondo cui il decisore pubblico è sempre responsabile delle proprie scelte.

Le Regioni Toscana e Campania contestano l'art. 8, comma 2, perché prevederebbe «le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione», ma solo «garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili». Sarebbero violati il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.) e gli artt. 2, 3 e 118 Cost.

Infine, l'art. 8, comma 2, è censurato dalla Regione Campania perché consentirebbe alla regione differenziata di trattenere le risorse che risultino eccedenti, ad esempio in caso di andamento favorevole del gettito dei tributi compartecipati. Sarebbero violati gli artt. 3, 81 e 120 Cost.

22.3.– Le questioni promosse dalla Regione Puglia sono fondate.

Innanzitutto, va considerato che l'art. 8, comma 2, fa riferimento alla variazione dei «fabbisogni di spesa» come fondamento di una possibile modifica delle aliquote di compartecipazione già definite nelle intese, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge impugnata.

La norma si riferisce quindi ai fabbisogni di spesa *tout court* e non ai fabbisogni standard, con ciò potendo comportare, di conseguenza, che la misura iniziale della compartecipazione destinata a finanziare le funzioni oggetto del trasferimento sia definita *ab origine* sulla scorta della spesa storica sostenuta dallo Stato nella regione e non in base al criterio del costo standard o ad altro analogo criterio basato sulla gestione efficiente.

La previsione di una compartecipazione calibrata solo sul criterio della spesa storica si dimostra irragionevole e viola l'art. 97, secondo comma, Cost., dal momento che esso può cristallizzare anche la spesa derivante dall'eventuale inefficienza insita nella funzione come esercitata al momento dell'intesa.

Essa viola, altresì, il principio di responsabilità del decisore pubblico. La disposizione impugnata stabilisce, facendo riferimento, peraltro, ad un mero decreto interministeriale, che «annualmente» si provveda all'«allineamento» delle «aliquote di compartecipazione definite nelle intese», le quali non possono che essere previste anche dalle leggi rinforzate che le approvano. Tale meccanismo determina un effetto di deresponsabilizzazione in ordine all'esercizio regionale delle funzioni trasferite: anche una gestione inefficiente delle stesse potrebbe, infatti, finire per essere sostanzialmente ripianata "a piè di lista" dallo Stato.

Né tale epilogo è escluso dalla previsione, nella disposizione censurata, che l'allineamento avvenga nel limite delle risorse disponibili, perché, quando queste lo siano, il suddetto effetto troverebbe appunto legittimazione.

È di tutta evidenza quanto tale effetto contraddica la premessa (illustrata nei punti 4 e 22.1.), secondo la quale il regionalismo differenziato si legittima solo nella misura in cui consente una maggiore efficienza dell'intero sistema.

L'art. 119 Cost. (ai cui principi l'art. 116, terzo comma, Cost. rimanda) prevede sì, del resto, il finanziamento delle funzioni delle autonomie territoriali anche tramite compartecipazioni, ma non contempla quello dell'allineamento, che di fatto finisce per snaturarne l'essenza, rendendole, in sostanza, del tutto analoghe ai trasferimenti statali a destinazione vincolata, che il medesimo articolo, nell'ottica del superamento della finanza derivata, legittima solo nelle puntuali ipotesi del quinto comma.

Appare quindi congruo che, se una regione chiede ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia rispetto alle altre regioni ordinarie, diventi responsabile, anche sotto il profilo finanziario, delle risorse che l'intesa e la legge rinforzata individuano come modalità di finanziamento delle funzioni attribuite.

Un meccanismo che consenta di disporre di una sorta di “paracadute” finanziario annuale, invece, non si giustifica per tali funzioni aggiuntive, che la regione dovrebbe proporsi di gestire al posto dello Stato proprio confidando sulla maggiore efficacia ed efficienza del livello di governo più prossimo al territorio.

Ciò, peraltro, non esclude la possibilità, in via straordinaria, di forme di aggiustamento delle compartecipazioni, ma queste dovranno essere regolate dalla legge rinforzata e non potranno che avvenire all’interno di un trasparente processo che coinvolga anche il Parlamento.

Per quanto detto, le censure proposte dalla Regione Puglia sono fondate e l’art. 8, comma 2, va dichiarato costituzionalmente illegittimo. Come già detto, la violazione dei limiti costituzionali che devono guidare l’attuazione del regionalismo differenziato si traduce nella lesione di una prerogativa costituzionale delle regioni terze, risultante dagli artt. 5 e 114 Cost.

Le altre questioni restano assorbite.

23.– Tutte le ricorrenti sollevano questioni che riguardano l’art. 5, comma 2, secondo il quale «[l]’intesa di cui all’articolo 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell’articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall’articolo 119, quarto comma, della Costituzione».

Mentre le Regioni Puglia, Toscana e la Regione autonoma Sardegna impugnano solo questa disposizione, la Regione Campania impugna anche l’intera legge.

Le ricorrenti invocano numerosi parametri: artt. 1, 2, 3, 5, 81, 97, 116, terzo comma, 117, terzo comma, 118, 119, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 120 Cost.

Le principali questioni promosse sono le seguenti. La previsione dell’utilizzo delle compartecipazioni sarebbe contraddittoria con la norma sull’invarianza finanziaria; essa implicherebbe nuovi oneri privi di copertura e determinerebbe una minore disponibilità finanziaria per le altre regioni (con lesione della loro competenza legislativa in materia di coordinamento finanziario) e per lo Stato, che avrebbe meno risorse per i fini di cui all’art. 119, terzo, quinto e sesto comma; essa discriminerebbe le regioni con minore capacità fiscale per abitante. Inoltre, l’art. 5, comma 2, violerebbe l’art. 119 Cost. e il principio di responsabilità perché esclude l’utilizzo dei tributi propri e del fondo perequativo – per finanziare le funzioni da trasferire – e anche il meccanismo della “riserva di aliquota”.

23.1.– Le questioni promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 119, quarto comma, e 116 Cost. (che non contemplerebbe alcuna distinzione tra regioni con maggiore o minore capacità fiscale) sono inammissibili in quanto assenti nella delibera autorizzatoria della Giunta. Analoga lacuna si riscontra per le questioni promosse dalla Regione Campania in relazione all’art. 1 Cost. e al principio di ragionevolezza.

La questione promossa dalla Regione Puglia in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. è inammissibile per genericità, non comprendendosi perché la riduzione delle risorse delle altre regioni possa tradursi in una lesione del potere di dettare norme di coordinamento finanziario.

La Regione Piemonte eccepisce l’inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Campania con riferimento all’intera legge per mancanza di motivazione. L’eccezione è fondata perché, in effetti, le censure sono argomentate solo con riferimento a singole disposizioni.

L’Avvocatura eccepisce l’inammissibilità dei motivi quinto e sesto della Campania per difetto di un interesse attuale: l’eccezione non è fondata perché la norma impugnata, condizionando i futuri negoziati, fa già sorgere l’interesse a ricorrere (punto 5.2.).

23.2.– Nessuna delle altre questioni è fondata.

In primo luogo, il meccanismo della compartecipazione non contraddice la clausola di invarianza finanziaria: esso, anzi, presuppone che la regione differenziata usi risorse (derivanti dalla compartecipazione) che lo Stato non deve più impiegare, avendo ceduto la funzione. Si è poi visto (punto 22.1.) che l’invarianza finanziaria è coerente con la *ratio* dell’art. 116, terzo comma, Cost., con conseguente necessità di stimare il costo delle funzioni trasferite con il criterio del costo standard (o altro criterio basato sulla gestione efficiente). Dunque, la misura della compartecipazione ceduta

dallo Stato potrà essere inferiore al costo già sostenuto dallo Stato e, comunque, dovrà tener conto dei costi che restano in capo ad esso.

Anche la censura relativa al supposto impoverimento delle altre regioni non è fondata. L'art. 9, comma 3, della legge impugnata garantisce «l'invarianza finanziaria» per le regioni terze e vieta alle intese di «pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP». Anche in tal caso, si potrà sindacare la concreta disciplina finanziaria delle future leggi di differenziazione, essendo chiaro che l'eventuale costo dei conferimenti *ex art. 116*, terzo comma, Cost. non può essere sostenuto dalle regioni terze.

La censura relativa alla supposta sottrazione di risorse statali da destinare ai LEP e agli interventi perequativi non è fondata. Diverse disposizioni della legge impugnata sono volte ad evitare questo pericolo: gli artt. 4, comma 1; 9, comma 3; e 10, interamente dedicato alle «Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale», «anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese».

La censura relativa alla discriminazione delle regioni con minore capacità fiscale per abitante (che non potrebbero accedere alla differenziazione) non è fondata (oltre a essere contraddittoria con l'evocazione dell'utilizzo dei tributi propri, che pure sfavorirebbero le regioni con minore capacità fiscale). In primo luogo, l'aggancio con la ricchezza del territorio non è una scelta «discriminatoria» dell'art. 5, comma 2, in quanto il principio di territorialità risulta dall'art. 119, secondo comma, Cost. (in relazione ai tributi propri e alle compartecipazioni) e da molte norme legislative: ad esempio, art. 2, comma 2, lettere *e* e *hh*), e art. 7, comma 1, lettera *d*), della legge n. 42 del 2009; art. 4, comma 3, e art. 9 del d.lgs. n. 68 del 2011; art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), della legge n. 111 del 2023. Inoltre, in presenza dei presupposti generali della differenziazione (punto 4), anche le regioni svantaggiate possono chiedere un'intesa: il meccanismo della compartecipazione dovrà essere calibrato di volta in volta in modo da garantire una quantità sufficiente di risorse a ciascuna regione per lo svolgimento delle funzioni attribuite.

La censura della Regione Toscana, relativa all'esclusione della «riserva di aliquota», non è fondata. La norma impugnata fa esplicito riferimento alle «compartecipazioni al gettito», sicché la riserva di aliquota (che corrisponde ad una quota della base imponibile del tributo statale, mentre la compartecipazione è costituita da una quota del gettito del tributo statale) risulta in effetti esclusa dalla legge. Tuttavia, la scelta del meccanismo della compartecipazione (invece della riserva di aliquota) rientra nella discrezionalità del legislatore e, come visto, è coerente con il sistema normativo: si pensi, oltre all'art. 119, secondo comma, Cost., alle norme finanziarie degli statuti speciali.

Le censure relative all'esclusione degli altri due «canali» di finanziamento ordinario, previsti dall'art. 119 Cost. (tributi propri e fondo perequativo) non sono fondate. La norma impugnata ha fatto riferimento a una delle fonti di finanziamento «ordinarie» delle regioni: rientra nella discrezionalità del legislatore «muoversi» all'interno dell'art. 119 Cost. Inoltre, il riferimento alle compartecipazioni risulta coerente con la logica della legge in esame, che è quella del trasferimento «a costo zero». L'ipotetico utilizzo, ad esempio, della tassa automobilistica o dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) o dell'addizionale sull'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF), per finanziare la funzione trasferita, implicherebbe un inasprimento degli oneri tributari e, dunque, un maggior costo (non venendo diminuito il carico derivante dai tributi erariali). Il meccanismo delle compartecipazioni può considerarsi attuativo del principio di neutralità (che – come visto – ispira il regionalismo differenziato), nel senso di un parallelismo fra il trasferimento delle funzioni statali e delle relative risorse.

23.3.– Questa Corte, peraltro, non può esimersi dal rilevare che è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale «cooperativo» (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione.

Del resto, la medesima legge n. 86 del 2024, all'art. 10, comma 2, dispone che, «[i]n attuazione dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)». Essa, pertanto, già si colloca nella prospettiva qui sollecitata, prevedendo, come stabilito anche dalla richiamata *milestone* del PNRR, il completamento del disegno del federalismo fiscale, attraverso, da un lato, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali; dall'altro, l'istituzione del fondo perequativo.

Tuttavia, va anche evidenziato che le norme relative a tali processi (artt. 7, comma 1, e 15, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011) sono state sistematicamente rinviate, di anno in anno, dal tempo della loro emanazione, con ciò impedendo il completamento del modello: la finanza regionale è quindi rimasta in buona parte a carattere derivato e priva di meccanismi perequativi (salvo che per la sanità, in forza della specifica modalità di finanziamento, risalente al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133»).

Questa Corte sottolinea dunque con forza la necessità di dare compiuta attuazione al descritto disegno nei termini previsti dalla richiamata *milestone*, interrompendo quindi una volta per tutte la prassi dei sistematici rinvii seguita sino ad oggi.

24.– Tutte le ricorrenti impugnano la clausola di invarianza finanziaria contenuta nell'art. 9, comma 1, della legge n. 86 del 2024. Sarebbe violato l'art. 81 Cost. perché il trasferimento delle nuove funzioni alle regioni richiedenti non potrebbe essere “a costo zero” e la legge impugnata non individuerrebbe alcuna copertura finanziaria. In sostanza, la clausola di invarianza finanziaria sarebbe meramente formale.

Le questioni non sono fondate.

In via preliminare, occorre ribadire (punto 22.1.) che la legge impugnata prevede l'invarianza finanziaria per il conferimento delle forme particolari di autonomia, non per la determinazione dei LEP.

Occorre anche ribadire (sempre punto 22.1.) che la regola dell'invarianza è del tutto coerente con la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost., esposta nel punto 4.

Ciò detto, la norma impugnata fa riferimento sia alla stessa legge n. 86 del 2024 sia all'applicazione delle future intese. Quanto alla legge, è evidente che essa, di per sé, non produce maggiori oneri, trattandosi di una legge che regola la futura attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Quanto alle future intese, l'art. 9, comma 1, non stabilisce che da esse «non derivano» maggiori oneri ma che da esse «non devono derivare» maggiori oneri. L'art. 9, comma 1, dunque, esplicita la logica costituzionale del regionalismo differenziato, dettando «una disposizione volta ad orientare le future attività negoziali nonché il futuro legislatore» (così la relazione tecnica al d.d.l., verificata dal Ragioniere generale dello Stato).

Le ricorrenti ritengono che la norma impugnata sia affetta da una scarsa istruttoria e dalla mancata programmazione delle risorse, ma queste censure potranno essere rivolte, se del caso, contro le future leggi di differenziazione, non contro una legge quadro che non dispone alcun conferimento. È opportuno ricordare che, in base all'art. 2 della legge impugnata, prima lo schema di intesa preliminare (comma 3) e poi lo schema di intesa definitivo dev'essere «corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini del rispetto dell'articolo 9, comma 1» (comma 5).

25.– Le Regioni Puglia e Campania impugnano alcune norme concernenti il finanziamento dei LEP.

La Regione Puglia censura gli artt. 4, comma 1, 9, comma 2, e 10, comma 1, in quanto, da un lato, riconoscerebbero che la determinazione dei LEP comporta nuovi oneri, dall'altro imporrebbero il rispetto dell'equilibrio di bilancio e, dunque, dello *status quo* relativo alle risorse. I parametri evocati sono gli artt. 2, 3, 81, 117, terzo comma, e 119 Cost.

La Regione Campania impugna gli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3; 4, commi 1 e 2; 9, comma 2, «nella parte in cui subordinano il finanziamento dei LEP al rispetto degli equilibri di bilancio», per violazione degli artt. 81 e 119 Cost., perché le garanzie minime non potrebbero essere finanziariamente condizionate.

25.1.– Le questioni promosse dalla Regione Campania sono inammissibili per insufficienza della motivazione. Il ricorso non spiega perché il riferimento all’equilibrio di bilancio violerebbe l’art. 81 Cost. né quale norma ricavabile dall’art. 119 Cost. sarebbe violata.

25.2.– Le questioni promosse dalla Regione Puglia non sono fondate.

L’art. 9, comma 2, stabilendo che, «[f]ermo restando quanto previsto dall’articolo 4, comma 1, il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto dell’articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio», non implica affatto il mantenimento dello *status quo* relativo alle risorse, cioè l’impossibilità di stanziare risorse aggiuntive per i LEP. L’art. 4, comma 1 (già citato), è chiaro sul punto e l’art. 9, comma 2, lo tiene «fermo». Lo stesso art. 9 menziona, al comma 3, le «eventuali maggiori risorse destinate all’attuazione dei LEP». Anche l’art. 3, comma 7 (dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte, per altre ragioni: punto 13.2.), fa riferimento a «provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie» per l’aggiornamento dei LEP.

Il riferimento all’equilibrio di bilancio contenuto nell’art. 9, comma 2, non contraddice tali norme perché tale equilibrio non implica divieto di reperire nuove risorse, ma necessità di indicare i mezzi di copertura finanziaria.

26.– Le Regioni Toscana, Campania e la Regione autonoma Sardegna impugnano l’art. 10, comma 2, in base al quale, «[i]n attuazione dell’articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l’articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all’articolo 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell’attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)».

Il richiamato art. 15 stabilisce, al comma 5, che «[è] istituito, dall’anno 2027 o da un anno antecedente ove ricorrano le condizioni di cui al presente decreto legislativo, un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell’IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese di cui all’articolo 14, comma 1. Nel primo anno di funzionamento del fondo perequativo, le suddette spese sono computate in base ai valori di spesa storica e dei costi standard, ove stabiliti; nei successivi quattro anni devono gradualmente convergere verso i costi standard».

L’art. 2, comma 1, della legge n. 111 del 2023 prescrive la «garanzia della previsione di meccanismi perequativi in conformità ai principi di cui all’articolo 9 della legge n. 42 del 2009, con riferimento in particolare all’attuazione delle previsioni di cui all’articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011».

La misura del PNRR richiamata dalla norma impugnata prevede l’«[e]ntrata in vigore di atti di diritto primario e derivato per l’attuazione del federalismo fiscale regionale» nel 2026.

Le ricorrenti ritengono che l’art. 10, comma 2, rinviando all’art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011, impedisca l’operatività della perequazione e lamentano la violazione degli artt. 3, 116, terzo comma, e 119, terzo comma, Cost.

26.1.– Le questioni sono inammissibili per tardività (come eccepito dalla Regione Piemonte in relazione al ricorso della Regione autonoma Sardegna).

Le ricorrenti in sostanza contestano l’art. 1, comma 788, lettera e), della legge n. 197 del 2022, che – modificando l’art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011 – ha spostato al 2027 l’attuazione dell’art. 119, terzo comma, Cost.

L’impugnato art. 10, comma 2, infatti, ha il semplice scopo di chiarire che, anche nell’ambito del regionalismo differenziato e della disciplina sulle misure perequative di cui all’art. 10, comma 1, resta ferma l’applicazione dell’art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011. La norma impugnata, dunque, non ha la funzione di “ripetere” o “novare” l’art. 15, ma semplicemente di dare un chiarimento sulla sua

permanente applicabilità. Si tratta di un rinvio “improprio”, meramente dichiarativo (sentenze n. 154 del 1995, n. 997 del 1988 e n. 304 del 1986). Se anche l’art. 10, comma 2, non esistesse, comunque l’art. 15, comma 5, sarebbe applicabile. Per contestare il rinvio nell’attuazione del fondo perequativo, le ricorrenti avrebbero dovuto impugnare la citata disposizione del 2022.

Resta fermo quanto sopra osservato da questa Corte (punto 23.3.) sulla necessità di dare compiuta attuazione all’art. 119 Cost., interrompendo quindi la prassi dei sistematici rinvii seguita sino ad oggi.

27.– La sola Regione autonoma Sardegna impugna, per violazione degli artt. 81, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e 119 Cost., l’art. 4, comma 2, in base al quale «[i]l trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Tale norma si occupa del conferimento della maggiore autonomia nelle materie “no-LEP” e, secondo la ricorrente, implica l’utilizzo del criterio della spesa storica, con conseguente possibilità che la regione differenziata riceva più risorse di quelle necessarie in base al costo standard; inoltre, la ricorrente teme che il finanziamento delle funzioni trasferite nelle materie “no-LEP” comprometta quello dei LEP.

La questione non è fondata.

La norma impugnata rinvia, per il finanziamento delle funzioni trasferite nelle materie “no-LEP”, alle future intese e precisa che queste dovranno rispettare i «limiti delle risorse previste a legislazione vigente». Essa non prescrive che, nelle materie “no-LEP”, le intese adottino il criterio della spesa storica ai fini del finanziamento delle funzioni da trasferire. Dunque, anche nelle materie “no-LEP” si dovrà applicare il criterio basato sulla gestione efficiente (punto 22.1.).

L’art. 4, comma 2, non detta alcuna norma idonea a pregiudicare il finanziamento delle funzioni trasferite nelle materie “LEP-condizionate”, anzi vincola il Governo a rispettare i «limiti delle risorse previste a legislazione vigente», nel negoziato riguardante la materia “no-LEP”.

Inoltre, anche per le materie “no-LEP” resta salva la possibilità di meccanismi di adeguamento (eventualmente, riduttivo) delle aliquote di compartecipazione, regolati dalle leggi di differenziazione (punto 22.3.).

28.– La Regione Puglia e la Regione autonoma Sardegna impugnano l’art. 9, comma 4, in base al quale, «[a]l fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell’articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell’Unione europea».

Tale norma, rendendo «meramente facoltativa, per lo Stato, l’imposizione di oneri di finanza pubblica alle Regioni ad autonomia particolare», violerebbe l’art. 3 Cost., per l’«evidente discriminazione tra le Regioni non richiedenti e quelle ad autonomia particolare», oltre agli artt. 2 (principio solidaristico), 11, 81, primo e sesto comma, 97, primo e secondo comma, 116, primo e terzo comma, 117, primo e terzo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost. La Regione autonoma Sardegna invoca anche l’art. 9 della legge n. 243 del 2012 e chiede una pronuncia sostitutiva, censurando l’art. 9, comma 4, nella parte in cui stabilisce che «resta ferma la possibilità di prevedere, anche per le regioni che hanno sottoscritto le intese di cui all’art. 2, forme di concorso agli obiettivi di finanza pubblica», anziché disporre che tale concorso «resta fermo».

28.1.– L’Avvocatura eccepisce l’inammissibilità di tutte le questioni per genericità della motivazione. Tale eccezione non è fondata. Entrambi i ricorsi contengono una motivazione senz’altro sufficiente in relazione a diversi parametri, illustrando diversi vizi imputabili alla norma in questione.

La Regione Lombardia eccepisce l’inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 2, 3, 117 e 119 Cost., per mancanza di motivazione.

L’eccezione è fondata in relazione agli artt. 2, 117 e 119 Cost. Il primo parametro è semplicemente menzionato nell’epigrafe del motivo e poi non è più ripreso. Quanto agli artt. 117 e

119, la ricorrente lamenta la compressione della propria autonomia finanziaria in quanto dovrebbe farsi carico degli obiettivi di finanza pubblica in luogo delle regioni differenziate, con lesione della sua competenza legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica. La motivazione è particolarmente succinta e risulta dunque inadeguata a soddisfare i requisiti argomentativi del giudizio in via principale (*ex multis*, sentenze n. 174, n. 130 e n. 95 del 2024).

28.2.– Nel merito, sono fondate le questioni relative agli artt. 3, primo comma, al principio di equilibrio di bilancio (art. 97, primo comma, Cost.) e all'art. 119, primo comma, Cost., in base al quale le regioni «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», con assorbimento degli altri motivi di ricorso.

La norma impugnata comporta la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica. Ciò implica la possibilità di un regime più favorevole per queste regioni rispetto a quelle non destinatarie di forme particolari di autonomia: regime che non può trovare ragionevole giustificazione nell'assunzione delle funzioni richieste e trasferite. Di qui la violazione dell'art. 3 Cost.

Inoltre, la norma impugnata, oltre a indebolire i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica, si pone in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, assicurati dal concorso di tutte le pubbliche amministrazioni a garantire gli obiettivi di finanza pubblica (art. 97, primo comma, Cost.), e con l'art. 119, primo comma, Cost., che chiama tutte le regioni a contribuire «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

L'art. 9, comma 4, va dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni.

29.– L'ultima questione relativa ai profili finanziari riguarda il PNRR.

La Regione Toscana impugna l'intera legge n. 86 del 2024 e, in subordine gli artt. 4, 5, comma 2, 8, 9 e 10, in quanto, mettendo a rischio l'uniformità delle condizioni di vita nel Paese e la coesione territoriale, violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento (UE) n. 241/2021/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, e alla decisione di esecuzione del Consiglio n. 168/2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia.

Per le stesse ragioni, la Regione Campania impugna l'intera legge e, in particolare, gli artt. 1, comma 2, 3, comma 7, e 4.

29.1.– Le censure relative all'intera legge vanno dichiarate inammissibili in quanto si appuntano su un determinato contenuto normativo e perciò non sono sostenibili riguardo a una legge contenente molte norme eterogenee (sentenze n. 20 del 2023 e n. 37 del 2021).

Le censure relative alle singole norme vanno dichiarate inammissibili per motivazione insufficiente sulla ridondanza. Le ricorrenti invocano un parametro estraneo alle competenze regionali (art. 117, primo comma, Cost.). In casi del genere, questa Corte richiede, «in primo luogo, la chiara individuazione degli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e, in secondo luogo, una illustrazione adeguata del vizio di ridondanza» (sentenza n. 40 del 2022; si vedano anche, *ex multis*, le sentenze n. 133 del 2024, n. 187 del 2021 e n. 75 del 2017).

Le ricorrenti si limitano ad ipotizzare che le norme impuginate pregiudichino l'accesso ai fondi del PNRR, con conseguente calo di risorse per le regioni, che rientrano fra i soggetti attuatori del Piano. Tale argomentazione presenta un alto tasso di ipoteticità e, comunque, non indica alcuna competenza regionale lesa né, tantomeno, illustra il condizionamento che la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. produrrebbe sulle prerogative costituzionali regionali.

Mentre l'asserita violazione dei limiti posti dalla Costituzione al conferimento di forme particolari di autonomia implica una lesione della posizione costituzionale delle regioni terze, come più volte rilevato, l'invocazione dell'art. 117, primo comma, Cost. dev'essere accompagnata da una motivazione sufficiente sulla ridondanza del vizio denunciato sulle competenze costituzionali regionali: il che, nella specie, non si verifica.

Restano assorbite le eccezioni sollevate dalle Regioni Piemonte e Lombardia per l'asserito carattere generico e ipotetico delle questioni.

30.– Infine, restano da esaminare alcune questioni non rientranti nelle aree tematiche individuate nel punto 3.

La Regione Puglia impugna l'art. 2, commi 1 e 2, là dove dispone che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie «avvia comunque il negoziato» con la regione richiedente; che, ai fini dell'avvio del negoziato, «il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del quadro finanziario della Regione»; che, «[a]l fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri [...] può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa». Tali norme violerebbero l'art. 116, terzo comma, Cost., perché quest'ultimo non farebbe «alcun riferimento ad attribuzioni di questo tipo»; l'art. 120 Cost., che farebbe «esclusivo riferimento all'unità giuridica ed economica quali interessi perseguibili dal Governo», non all'«indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie»; il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto il «quadro finanziario» sarebbe «nozione troppo ampia e imprecisa» e, dunque, la norma impugnata sarebbe «indeterminata e [...] non comprensibile»; gli artt. 23 e 97 Cost. (insieme all'art. 3 Cost.), poiché, non essendo chiare le conseguenze di una valutazione negativa del «quadro finanziario», la legge conferirebbe irragionevolmente «un'attribuzione a un organo esecutivo senza delimitarne normativamente il perimetro in violazione del principio di legalità» e incidendo negativamente sul buon andamento dell'amministrazione; gli artt. 3, 23 e 97 Cost., perché l'art. 2, comma 2, là dove si riferisce all'unità di «indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie», inventerebbe un concetto «gravemente [...] indeterminato».

30.1.– Le questioni aventi ad oggetto l'art. 2, comma 2, sono state dichiarate assorbite, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale disposizione (punto 8.4.).

30.2.– Nessuna delle questioni riferite all'art. 2, comma 1, è fondata.

La questione relativa all'art. 116, terzo comma, Cost. non è fondata perché rientra nella discrezionalità del legislatore regolare la gestione del negoziato con riferimento agli organi statali. Riconosciuta la possibilità di adottare una legge quadro (punto 7.2.), ne discende *naturaliter* che tale legge individui l'organo competente a gestire il negoziato e ne indirizzi le scelte. Del resto, l'art. 2, nell'attribuire al Presidente del Consiglio (in alternativa al Ministro per gli affari regionali) la gestione del negoziato, risulta coerente con l'art. 95, primo comma, Cost. e con l'art. 5, comma 3, lettera b), della legge n. 400 del 1988, in base al quale il Presidente del Consiglio «promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Non è fondata neppure la censura relativa all'insufficiente delimitazione dei poteri del Presidente del Consiglio e all'indeterminatezza del concetto di «quadro finanziario» della regione. In primo luogo, l'attività regolata è di tipo politico, ragion per cui non può dirsi costituzionalmente necessario che la legge precisi le conseguenze della valutazione negativa del quadro finanziario. Inoltre, la ricorrente cita la sentenza n. 110 del 2023 di questa Corte, ma quella decisione ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale «radicalmente inintelligibile» e «irrimediabilmente oscur[a]», riconoscendo che «[o]gni enunciato normativo, beninteso, presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale», e che non «potrebbe ritenersi contrario all'art. 3 Cost. il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a “processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale”» (punto 4.3.4. del *Considerato in diritto*). L'art. 2, comma 1, nel riferirsi al «quadro finanziario» della regione, presenta qualche margine di incertezza ma non utilizza un concetto inintelligibile e oscuro.

Resta ferma, ovviamente, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nei termini precedentemente indicati.

31.– Le Regioni Puglia, Toscana e Campania impugnano, infine, l’art. 11, comma 1, in base al quale «[g]li atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge». I parametri invocati sono gli artt. 3, 81, e 116, terzo comma, Cost. La norma impugnata determinerebbe una disparità di trattamento fra le regioni che avevano già stipulato degli accordi preliminari e le altre regioni ordinarie, dando alle prime una “corsia preferenziale” e la possibilità di ottenere condizioni migliori, anche finanziarie.

Le questioni non sono fondate. La norma impugnata produce un effetto opposto rispetto a quanto lamentato dalle ricorrenti: essa mira ad assoggettare al regime della legge n. 86 del 2024 anche le richieste regionali già presentate e sulle quali si è avviato il confronto con il Governo. Si tratta di una norma transitoria, volta a creare un regime omogeneo fra le iniziative precedenti la legge e quelle future. L’art. 11, comma 1, dunque, non crea una “corsia preferenziale” per le regioni che già hanno presentato richieste, ma anzi assoggetta tali richieste alle norme della legge impugnata, anche con riferimento ai profili finanziari (compresa la clausola di invarianza di cui all’art. 9, comma 1).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

1) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione), nella parte in cui prevede «[l]’attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]», anziché «[l]’attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]»;

2) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, terzo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»;

3) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2, della legge n. 86 del 2024;

4) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»;

5) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP», anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP»;

6) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui non prescrive che l’iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà;

7) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024;

8) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 7, della legge n. 86 del 2024;

9) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 9, della legge n. 86 del 2024;

10) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 2, della legge n. 86 del 2024;

11) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni;

12) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024;

13) *dichiara* in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 4, 5, 6, 8 e 10 della legge n. 86 del 2024;

14) *dichiara* in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, dell'art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025);

15) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

16) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024 e degli artt. 2, commi 1, 2 e 4, e 4, promosse, in riferimento agli artt. 5 e 138 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

17) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024 e degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2, commi 1, 2 e 4, e 4, promosse, in riferimento ai principi di leale collaborazione e di solidarietà, dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe;

18) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 116, terzo comma, e 119 Cost., dalle Regioni Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

19) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

20) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 81, 97, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), 119, terzo, quarto e quinto comma, e 120 Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

21) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

22) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 2 e 114 Cost. e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe;

23) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024 e, in particolare, dell'art. 5, comma 2, promosse, in riferimento agli artt. 1, 3, 116, terzo comma, 117, terzo comma, e 119, quarto comma, Cost., dalle Regioni Puglia e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

24) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3; 4, commi 1 e 2; 9, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe;

25) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 116, terzo comma, e 119 Cost., dalle Regioni Toscana, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

26) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 2, 117 e 119 Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

27) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024 e degli artt. 1, comma 2; 3, comma 7; 4; 5, comma 2; 8; 9 e 10, promosse complessivamente, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e in relazione al regolamento (UE) n. 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, e alla decisione di esecuzione del Consiglio del 22 giugno 2021, n. 168/2021, relativa

all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, dalle Regioni Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

28) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

29) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024 e, in particolare, degli artt. 1; 2; 4; 5, commi 1 e 2; 7, commi 1 e 2; 8, commi 1 e 2, promosse, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

30) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 6, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento agli artt. 116, terzo comma, e 121, secondo comma, Cost., e all'art. 51 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

31) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 15 dello statuto speciale e all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

32) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 27 dello statuto speciale, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

33) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

34) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 56 dello statuto speciale, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

35) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost. e all'art. 56 dello statuto speciale, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

36) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 71, 121, secondo comma, e 116, terzo comma, Cost., dalle Regioni Puglia, Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

37) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 5, 70, 72 e 116, terzo comma, Cost., dalle Regioni Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

38) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

39) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 3 e 5, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 101, 116, terzo comma, 117, primo, terzo e quarto comma, e 120 Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

40) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3, comma 3; 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 81, 97, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), 119, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 120, secondo comma, Cost., dalle Regioni Puglia, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

41) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3; 4, commi 1 e 2, e 9, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e 119 Cost., dalle Regioni Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

42) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

43) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 4 e 8; 5; 7, commi 1, 2 e 4, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

44) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

45) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 3 e 8, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento ai principi di unità e leale collaborazione, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

46) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 5, 119, primo comma e 120, secondo comma, Cost. e al principio leale collaborazione, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

47) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 5, 81, 97, 116, terzo comma, 118, 119 e 120, secondo comma, Cost. e al principio leale collaborazione, dalle Regioni Puglia, Toscana, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

48) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento all'art. 81 Cost., dalle Regioni Puglia, Toscana, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

49) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1; 9, comma 2; 10, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 81, 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

50) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 81, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e 119 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

51) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 23, 97 e 116, terzo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

52) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 81 e 116, terzo comma, Cost., dalle Regioni Puglia, Toscana e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 novembre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 12 NOVEMBRE 2024

ORDINANZA

Visti gli atti relativi ai giudizi di legittimità costituzionale della intera legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione) e di sue specifiche disposizioni, promossi dalle

Regioni Puglia, Toscana, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorsi iscritti, rispettivamente, ai numeri 28, 29, 31 e 30 del registro ricorsi del 2024.

Rilevato che, nei giudizi promossi con ricorsi iscritti ai numeri 28 e 30 reg. ric. del 2024, rispettivamente notificati dalla Regione Puglia e dalla Regione autonoma Sardegna non solo al Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche a tutte le altre regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, hanno presentato memoria di costituzione e/o atto di intervento *ad opponendum* le Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia;

che nei giudizi promossi con ricorsi iscritti ai numeri 29 e 31 reg. ric. del 2024, rispettivamente notificati dalle Regioni Toscana e Campania al solo Presidente del Consiglio dei ministri, hanno presentato atto di intervento *ad opponendum* le medesime Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia.

Considerato che, secondo il costante orientamento di questa Corte, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione (tra le tante, sentenza n. 117 del 2022);

che tale orientamento è stato mantenuto fermo anche a seguito delle recenti modifiche delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, «non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale» (ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020 e allegata alla sentenza n. 56 del 2020);

che ad analoga conclusione questa Corte è pervenuta in numerose occasioni successive (tra le più recenti, ordinanza letta all'udienza del 6 giugno 2023 e allegata alla sentenza n. 136 del 2023; sentenze n. 76 del 2023, punto 2 del *Considerato in diritto*, n. 259 del 2022, punto 2 del *Considerato in diritto*, n. 221 del 2022, punto 3 del *Considerato in diritto*, e n. 121 del 2022, punto 3 del *Considerato in diritto*; ordinanza n. 134 del 2022);

che, pur tuttavia, questa Corte, con la sentenza n. 353 del 2001, ha ritenuto legittimati a intervenire nel giudizio in via principale soggetti titolari di potestà legislativa (ossia, le Province autonome di Trento e di Bolzano) diversi dalla parte ricorrente e da quella il cui esercizio del potere era oggetto di contestazione, osservando come la questione di legittimità costituzionale avesse «per oggetto una norma di attuazione dello statuto speciale riguardante specificatamente attribuzioni costituzionalmente garantite alle stesse Province autonome» (analogamente, sentenza n. 251 del 2015);

che, anche alla luce dei precedenti citati, deve ritenersi ammissibile l'intervento *ad opponendum* delle suddette regioni, essendo oggetto delle presenti questioni di legittimità costituzionale una legge che, definendo i principi, le procedure e i limiti per l'attribuzione ad ogni regione che ne faccia richiesta di ulteriori e più ampie competenze legislative e amministrative nelle materie indicate dalla stessa Costituzione, riguarda l'assetto complessivo dell'ordinamento regionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibili gli interventi spiegati dalle Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia nei giudizi promossi dalle Regioni Puglia, Toscana, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri ed iscritti, rispettivamente, ai nn. 28, 29, 31 e 30 del registro ricorsi 2024.

F.to: Augusto Antonio Barbera, Presidente

Sentenza: 29 ottobre 2024, n. 195

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: violazione degli articoli 3, 5, 97, 117, terzo comma, 114, 119 e 120 Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 1, commi 527 e 557, della legge n. 213 del 2023.

Esito:

- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, quinto periodo, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), nel testo modificato dall'art. 3, comma 12-octies, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, nella parte in cui non esclude dalle risorse che è possibile ridurre quelle spettanti per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia, nonché della tutela della salute;
- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;
- dichiara non fondate o cessata materia del contendere per le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 527 e 557, della legge n. 213 del 2023. Con il primo motivo la ricorrente impugna il citato comma 527, il cui contenuto può essere così sintetizzato: a) le regioni a statuto ordinario assicurano, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, un contributo alla finanza pubblica pari a 350 milioni di euro annui; b) il contributo è stabilito 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, nonché nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea; c) il riparto del suddetto concorso alla finanza pubblica è effettuato, in via prioritaria, in base all'accordo tra le regioni e, se questo non intervenga entro il 30 aprile 2024, dallo Stato, che vi provvede entro il 31 maggio 2024, in proporzione agli impegni di spesa corrente risultanti dal rendiconto generale regionale, al netto delle spese relative alla Missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla Missione 13, Tutela della salute; d) gli importi così determinati devono essere versati dalle regioni all'entrata del bilancio dello Stato, in apposito capitolo, entro il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2024 al 2028; e) il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero dell'importo non versato mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione inadempiente. La Regione ricorrente lamenta anzitutto che una previsione così strutturata non potrebbe qualificarsi come un legittimo principio fondamentale della materia, di competenza concorrente, "coordinamento della finanza pubblica". Imponendo l'obbligo di versare l'importo del contributo all'entrata del bilancio dello Stato, il legislatore avrebbe adottato una disposizione di dettaglio, che colpirebbe il

“risparmio regionale”, frustrando l’autonomia regionale e compromettendo l’esercizio delle attribuzioni regionali a tutela della comunità amministrata, in violazione degli artt. 3, 5, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost. I requisiti posti dalla giurisprudenza costituzionale sarebbero violati anche perché, oltre a introdurre “limiti precisi e stringenti” all’autonomia finanziaria e organizzativa delle regioni, la previsione non rispetterebbe “neppure il requisito della temporaneità”, sovrapponendosi “al contributo già in essere”, dovuto dal 2023 al 2025, ed estendendosi “ulteriormente sino al 2028”. Sotto un ulteriore profilo di censura, il previsto riversamento per cassa al bilancio dello Stato, “sottraendo ogni spazio di autonomia decisionale alla Regione”, violerebbe il principio di autonomia finanziaria garantito dagli artt. 114 e 119, primo e secondo comma, Cost., nonché “sovvertirebbe del tutto la logica di attuazione” dei principi di solidarietà territoriale di cui all’art. 119, terzo e quinto comma, Cost., dal momento che comporterebbe da parte dello Stato “l’accertamento di una nuova entrata” senza che sia indicata la “destinazione di tali risorse”. La Corte richiama la sentenza n. 176 del 2012. In contrasto con gli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., la disposizione impugnata determinerebbe, altresì, “una illegittima sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato”. Da ultimo, il ricorso lamenta che l’impugnato comma 527 violerebbe, in modo contraddittorio e quindi lesivo dell’art. 3 Cost., l’autonomia finanziaria regionale, garantita dall’art. 119 Cost., nella parte in cui prevede che, in caso di mancato versamento del contributo da parte delle regioni nel termine stabilito, si provveda “al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione”. Infatti, consentendo la riduzione di risorse spettanti a qualsiasi titolo, la norma “contraddirrebbe l’intero impianto” della disposizione in esame, in particolare laddove, nel terzo periodo, “distingue le spese connesse ai diritti sociali e alla tutela della salute”. In tal modo si produrrebbe un pregiudizio irrimediabile alla collettività, introducendo un principio di fatto “sanzionatorio”, idoneo a incidere su diritti fondamentali della persona, che il legislatore, nel citato terzo periodo, invece, “avrebbe inteso escludere dai potenziali canali di finanziamento della compartecipazione regionale alla finanza statale”. Il secondo motivo di ricorso impugna l’art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che sia adottato d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, che individua i criteri e le modalità di riparto, nonché il sistema di monitoraggio dell’impiego delle somme, del “Fondo per i test di Next-Generation Sequencing per la diagnosi delle malattie rare”, istituito ai sensi del precedente comma 556 nello stato di previsione del Ministero della salute con una dotazione pari a 1 milione di euro per l’anno 2024. Escludendo qualsiasi coinvolgimento delle regioni nella determinazione dei criteri e delle modalità di accesso al fondo, la disposizione violerebbe gli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 Cost. nonché il principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost., ledendo le attribuzioni regionali nella materia di competenza legislativa concorrente “tutela della salute”. A giudizio della Corte Entrambe le censure non sono fondate. Per quanto riguarda l’impugnato comma 527, questo violerebbe, in modo contraddittorio e quindi lesivo dell’art. 3 Cost., l’autonomia finanziaria regionale, garantita dall’art. 119 Cost., nella parte in cui prevede che, in caso di mancato versamento del contributo da parte delle regioni nel termine stabilito, si provveda “al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione”. Infatti, consentendo la riduzione di risorse spettanti a qualsiasi titolo, la norma “contraddirrebbe l’intero impianto” della disposizione in esame, in particolare laddove, nel terzo periodo, “distingue le spese connesse ai diritti sociali e alla tutela della salute”. In tal modo si produrrebbe un pregiudizio irrimediabile alla collettività, introducendo un principio “di fatto – sanzionatorio”, idoneo a incidere su diritti fondamentali della persona, che il legislatore, nel citato terzo periodo, invece, “avrebbe inteso escludere dai potenziali canali di finanziamento della compartecipazione regionale alla finanza statale”. L’ultimo profilo di censura sull’art. 1, comma 527, della legge 213/2023 ritiene, infine, che il quinto periodo di tale disposizione violi gli articoli 3 e 119 Cost., prevedendo che, in caso di mancato versamento del contributo da parte delle regioni nel termine stabilito, si provvede “al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione”. La prospettazione dalla ricorrente fa leva sulla

non implausibile interpretazione letterale di tale ultimo periodo dell'impugnato comma 527, che consentirebbe allo Stato di recuperare l'importo del contributo, non versato tempestivamente da una regione, anche riducendo le risorse destinate al finanziamento dei Servizi sanitari regionali e alle politiche sociali e della famiglia; ciò nonostante il terzo periodo del medesimo comma, per l'ipotesi in cui le regioni a statuto ordinario non definiscano il riparto del contributo complessivamente previsto a loro carico, stabilisca che questo "è effettuato [...], con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato". In effetti, in questi termini la previsione assume carattere intrinsecamente contraddittorio, finendo per disconoscere, in contrasto con il terzo periodo appena richiamato, il carattere differenziato della spesa costituzionalmente necessaria, alla quale la Corte riconosce particolare rilievo, e ciò determina senza dubbio la fondatezza della censura regionale in riferimento all'art. 3 della Costituzione. Ne consegue che nemmeno nel caso in cui la regione non abbia versato la propria quota del contributo alla finanza pubblica, lo Stato può "rispondere" tagliando risorse destinate alla spesa costituzionalmente necessaria, tra cui quella sanitaria già, peraltro, in grave sofferenza per l'effetto, come si è visto, delle precedenti stagioni di arditi tagli lineari, dovendo quindi agire su altri versanti che non rivestono il medesimo carattere. La Corte, del resto, ha affermato che "è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione" e richiama a tal proposito la sentenza 275/2016. Da questo principio deriva che tali diritti, e in particolare il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, non possono essere sacrificati fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità. Fondato è anche il secondo motivo di ricorso, avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale del comma 557 dell'art. 1 della legge 213/2023. La ricorrente correttamente evoca a proprio sostegno la sentenza 40/2022 della Corte costituzionale, che ha scrutinato una questione dai termini analoghi, avente anch'essa ad oggetto il finanziamento della diagnostica molecolare, mediante uno stanziamento di spesa nello stato di previsione del Ministero della salute da destinare per il potenziamento dei test di Next-Generation Sequencing di profilazione genomica dei tumori. La Corte quindi ribadisce quanto già affermato nel richiamato precedente, ovvero, in particolare, che anche nell'odierno caso le previsioni impugnate afferiscono alla materia di competenza legislativa concorrente "tutela della salute" e che solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi verso la migliore tutela del diritto alla salute e richiama a tal proposito la sentenza 40/2022 e la sentenza 87/2024. La Corte, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. La Corte, inoltre, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, quinto periodo, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), nel testo modificato dall'art. 3, comma 12-octies, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, nella parte in cui non esclude dalle risorse che è possibile ridurre quelle spettanti per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia, nonché della tutela della salute; La corte, invece, dichiara non fondate le altre questioni sollevate.

SENTENZA N. 195
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 527 e 557, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 28 febbraio 2024, depositato in cancelleria il 1° marzo 2024, iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella udienza pubblica del 29 ottobre 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;
uditi l'avvocata Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 9 del 2024), la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 527 e 557, della legge n. 213 del 2023.

1.1.– Con il primo motivo la ricorrente impugna il citato comma 527, il cui contenuto può essere così sintetizzato: a) le regioni a statuto ordinario assicurano, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, un contributo alla finanza pubblica pari a 350 milioni di euro annui; b) il contributo è stabilito 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, nonché nelle more della definizione delle nuove regole della *governance* economica europea; c) il riparto del suddetto concorso alla finanza pubblica è effettuato, in via prioritaria, in base all'accordo tra le regioni e, se questo non intervenga entro il 30 aprile 2024, dallo Stato, che vi provvede entro il 31 maggio 2024, in proporzione agli impegni di spesa corrente risultanti dal rendiconto generale regionale, al netto delle spese relative alla Missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla Missione 13, Tutela della salute; d) gli importi così determinati devono essere versati dalle regioni all'entrata del bilancio dello Stato, in apposito capitolo, entro il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2024 al 2028; e) il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero dell'importo non versato mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione inadempiente.

1.1.1.– La Regione ricorrente lamenta anzitutto che una previsione così strutturata non potrebbe qualificarsi come un legittimo principio fondamentale della materia, di competenza concorrente, «coordinamento della finanza pubblica».

Imponendo l'obbligo di versare l'importo del contributo all'entrata del bilancio dello Stato, il legislatore avrebbe adottato una disposizione di dettaglio, che colpirebbe il «risparmio regionale»,

frustrando l'autonomia regionale e compromettendo l'esercizio delle attribuzioni regionali a tutela della comunità amministrata, in violazione degli artt. 3, 5, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost.

I requisiti posti dalla giurisprudenza costituzionale sarebbero violati anche perché, oltre a introdurre «limiti precisi e stringenti» all'autonomia finanziaria e organizzativa delle regioni, la previsione non rispetterebbe «neppure il requisito della temporaneità», sovrapponendosi «al contributo già in essere», dovuto dal 2023 al 2025, ed estendendosi «ulteriormente sino al 2028».

1.1.2.– Sotto un ulteriore profilo di censura, il previsto riversamento per cassa al bilancio dello Stato, «sottraendo ogni spazio di autonomia decisionale alla Regione», violerebbe il principio di autonomia finanziaria garantito dagli artt. 114 e 119, primo e secondo comma, Cost., nonché «sovvert[irebbe] del tutto la logica di attuazione» dei principi di solidarietà territoriale di cui all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., dal momento che comporterebbe da parte dello Stato «l'accertamento di una nuova entrata» senza che sia indicata la «destinazione di tali risorse» (è richiamata la sentenza n. 176 del 2012 di questa Corte).

1.1.3.– Una successiva, e subordinata, doglianza colpisce la previsione dell'obbligo di versamento del contributo stabilita dall'impugnato comma 527 perché si applicherebbe anche alle regioni in piano di rientro da un disavanzo di amministrazione, così riducendo le disponibilità di cassa di tali enti a fronte di quanto già necessario al rispetto dei vincoli legati al recupero del disavanzo.

Imponendo «vincoli irragionevolmente rigidi», la disposizione impugnata non terrebbe conto della concreta situazione finanziaria degli enti territoriali, né bilancerebbe adeguatamente stabilità finanziaria e autonomia degli enti, così violando gli artt. 3, 81 e 97 Cost.

1.1.4.– In contrasto con gli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., la disposizione impugnata determinerebbe, altresì, «una illegittima sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato».

1.1.5.– Essa risulterebbe anche in contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza perché il legislatore statale, all'art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023, avrebbe esentato dal concorso alla finanza pubblica gli enti locali in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario, mentre la disposizione impugnata non esclude le regioni in piano di rientro dal contributo alla finanza pubblica, assoggettandole allo stesso obbligo stabilito per gli enti in regime ordinario.

1.1.6.– In ogni caso, la stessa disposizione violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost. nella parte in cui non consente alle regioni che stanno ripianando un disavanzo di amministrazione, in luogo del riversamento per cassa a favore dello Stato, di iscrivere il contributo alla finanza pubblica dovuto in uno specifico capitolo di spesa del proprio bilancio, sul quale non è possibile impegnare risorse, «con la conseguenza che, al termine dell'esercizio, il relativo stanziamento confluisca nel risultato di Amministrazione, quale quota di maggior recupero del disavanzo».

Sarebbe questa l'unica modalità costituzionalmente compatibile, dal momento che il riversamento per cassa al bilancio dello Stato rappresenterebbe, per un ente già in piano di rientro da disavanzo, un esproprio del proprio patrimonio, in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 101 del 2018 e n. 247 del 2017).

1.1.7.– Da ultimo, il ricorso lamenta che l'impugnato comma 527 violerebbe, in modo contraddittorio e quindi lesivo dell'art. 3 Cost., l'autonomia finanziaria regionale, garantita dall'art. 119 Cost., nella parte in cui prevede che, in caso di mancato versamento del contributo da parte delle regioni nel termine stabilito, si provveda «al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione».

Infatti, consentendo la riduzione di risorse spettanti a qualsiasi titolo, la norma «contraddi[rebbe] l'intero impianto» della disposizione in esame, in particolare laddove, nel terzo periodo, «distingue le spese connesse ai diritti sociali e alla tutela della salute».

In tal modo si produrrebbe un pregiudizio irrimediabile alla collettività, introducendo un principio «di fatto "sanzionatorio"», idoneo a incidere su diritti fondamentali della persona, che il legislatore, nel citato terzo periodo, invece, «[avrebbe] inteso escludere dai potenziali canali di finanziamento della compartecipazione regionale alla finanza statale».

1.2.– Il secondo motivo di ricorso impugna l'art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che individua i criteri e le modalità di riparto, nonché il sistema di monitoraggio dell'impiego delle somme, del «Fondo per i *test* di *Next-Generation Sequencing* per la diagnosi delle malattie rare», istituito ai sensi del precedente comma 556 nello stato di previsione del Ministero della salute con una dotazione pari a 1 milione di euro per l'anno 2024.

Escludendo qualsiasi coinvolgimento delle regioni nella determinazione dei criteri e delle modalità di accesso al fondo, la disposizione violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost. nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., ledendo le attribuzioni regionali nella materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute».

2.– Preliminarmente all'esame del primo motivo vanno richiamati i due interventi legislativi, relativi all'impugnato art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, adottati dopo la notifica del ricorso, avvenuta il 28 febbraio 2024.

2.1.– Anzitutto, l'art. 3, comma 12-*octies* (introdotto in sede di conversione ed entrato in vigore il 29 febbraio 2024), del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, da un lato, ha ridotto, per il solo anno 2024, a 305 milioni di euro il contributo a carico delle regioni a statuto ordinario; dall'altro lato, ha differito di un mese i tre termini previsti dal richiamato comma 527, rispettivamente: a) per effettuare il riparto, in sede di autocoordinamento tra le regioni; b) per l'intervento in via sostitutiva da parte dello Stato; c) per provvedere al versamento del relativo importo.

Il secondo intervento legislativo – originato dal superamento dei suddetti termini senza che sia stato effettuato il riparto, neanche da parte dello Stato, né, conseguentemente, che sia stato versato il contributo per l'anno 2024 – è stato operato dall'art. 19 del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113 (Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico), convertito, con modificazioni, nella legge 7 ottobre 2024, n. 143.

Il citato art. 19 ha modificato l'impugnato comma 527 e inserito i commi da 527-*bis* a 527-*quinquies*, apportando le seguenti modifiche alla disciplina del contributo alla finanza pubblica: a) per il solo anno 2024 è stato eliminato l'obbligo del versamento diretto del contributo all'entrata del bilancio dello Stato e, per lo stesso anno, le regioni in disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2023 – compreso il disavanzo da debito autorizzato e non contratto – corrispondono il contributo iscrivendo, nel bilancio di previsione dell'esercizio 2024, un fondo pari all'importo direttamente determinato dallo stesso legislatore per ciascuna regione (mediante l'Allegato VI-*bis* di cui al comma 1, lettera *c*, del richiamato art. 19), fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio di parte corrente (comma 527-*ter*, primo periodo); b) su tale fondo non è possibile disporre impegni, con l'effetto che, alla fine dell'esercizio 2024, esso «costituisce un'economia che concorre al ripiano del disavanzo di amministrazione, da effettuare per un importo pari a quello previsto nel bilancio di previsione per l'esercizio 2024 incrementato dal suddetto fondo» (comma 527-*ter*, terzo periodo); c) qualora, in sede di approvazione del rendiconto 2024, il disavanzo di amministrazione non sia migliorato nella misura di tale incremento, la regione deve iscrivere le quote non recuperate nel primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, aggiungendole a quelle del recupero previste dai piani di rientro in corso con riferimento al medesimo esercizio (comma 527-*quater*, primo periodo); d) alla luce della eliminazione del suddetto obbligo di versamento diretto per l'anno 2024, è stata data copertura di spesa nel bilancio dello Stato in termini di saldo netto da finanziare, mentre le modifiche descritte non hanno determinato alcun effetto sui saldi relativi all'indebitamento netto e al fabbisogno (comma 527-*quinquies*).

Infine, intervenendo sul comma 527, l'art. 19 del d.l. n. 113 del 2024, come convertito, proroga i termini per definire il riparto del contributo dovuto per gli anni dal 2025 al 2028 in sede di

autocoordinamento (entro il 20 settembre 2024) o, in assenza di accordo, in via sostitutiva (entro il 20 ottobre 2024).

2.2.– Non vi è dubbio che le modifiche apportate dal d.l. n. 215 del 2023, come convertito, essendo limitate a una riduzione dell'importo del contributo alla finanza pubblica, per il solo anno 2024, nonché alla rimodulazione dei termini per la definizione del riparto del contributo medesimo e per il versamento allo Stato, non siano soddisfattive per la ricorrente e abbiano, comunque, carattere marginale.

Pertanto, «in forza “del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione”» (sentenza n. 220 del 2021), le questioni promosse debbono essere trasferite sulla nuova norma, essendo questa «sostanzialmente coincidente con quella impugnata» (sentenza n. 141 del 2016).

Al contrario, il secondo gruppo di modifiche, operate dal d.l. n. 113 del 2024, come convertito, pur incidendo soltanto sul primo anno del quinquennio di vigenza del contributo a carico delle regioni a statuto ordinario, e comunque confermandone la cogenza, ha modificato in maniera significativa la modalità con la quale il contributo deve essere corrisposto, in quanto sostituisce l'obbligo del versamento diretto con le nuove specifiche previsioni che vanno ad integrare quella impugnata.

Di conseguenza, la novella apportata dal richiamato intervento ha carattere innovativo, ciò che preclude la possibilità del trasferimento delle questioni (sentenza n. 40 del 2016). Nondimeno, le modifiche si dimostrano però parzialmente soddisfattive, rispetto alla censura avanzata in via subordinata (sulla quale, *infra*, punto 9.1.) con la sesta questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

3.– Ancora in via preliminare, il ricorso ha sufficientemente motivato sulla ridondanza delle asserite violazioni di parametri estranei al Titolo V della Parte II della Costituzione sul riparto di attribuzioni, in particolare, richiamando l'incidenza della norma impugnata sulla specifica situazione finanziaria della Regione Campania. Di qui, l'ammissibilità, sotto questo profilo, delle relative doglianze.

4.– Con il primo ordine di censure (punto 1.1.1.) la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3, 5, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., in quanto, nella materia di competenza legislativa concorrente «coordinamento della finanza pubblica», la norma impugnata prevederebbe un contributo regionale alla finanza pubblica: a) imponendo «una specifica modalità di contribuzione», ossia «il riversamento del risparmio regionale conseguito al bilancio statale», così introducendo «limiti precisi e stringenti» all'autonomia finanziaria e organizzativa delle regioni e b) senza rispettare «il requisito della temporaneità», sovrapponendosi «al contributo già in essere», dovuto dal 2023 al 2025, ed estendendosi «ulteriormente sino al 2028».

I due profili possono essere affrontati congiuntamente, concernendo entrambi la verifica della sussistenza, o meno, dei caratteri per potere qualificare la norma impugnata come espressiva di un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

Entrambe le censure non sono fondate.

4.1.– Con riferimento alla prima occorre ricordare che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio» (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2018).

In linea con tale giurisprudenza, il legislatore statale, con le norme impuginate, ha inteso perseguire l'esigenza di contenimento della spesa pubblica del sottosettore delle amministrazioni regionali limitandosi a determinare l'importo complessivo del contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario, lasciando alle stesse adeguati margini di autonomia sulle voci di spesa cui applicare i risparmi.

Fermo restando l'apporto globale da assicurare alla finanza pubblica, il relativo riparto tra le regioni è infatti espressamente rimesso all'accordo che queste raggiungano in sede di

autocoordinamento, lasciando così anche ampi spazi di libertà in riferimento agli ambiti su cui intervenire.

Peraltro, anche in assenza di tale accordo entro il termine indicato dalla norma, l'intervento in via sostitutiva dell'autorità statale si limita a quantificare gli importi complessivamente dovuti da ciascuna regione, senza aggiungere vincoli in ordine ai settori sui quali concentrare i contenimenti di spesa, salvo escludere quelli maggiormente inerenti ai diritti sociali e alla sanità.

L'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, al terzo periodo, stabilisce, infatti, che, per l'ipotesi in cui le regioni a statuto ordinario non definiscano il riparto del contributo complessivamente previsto a loro carico, questo «è effettuato [...], con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato».

In questi termini, la modalità prescelta dal legislatore presenta caratteri di forte novità rispetto alle precedenti manovre di contenimento della spesa regionale ed evidenzia la volontà di non far gravare il contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni a statuto ordinario sulla spesa corrente relativa ai due ambiti indicati.

Infatti, alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute, viene riconosciuta una preferenza qualitativa, idonea a distinguerle da quelle rilevanti ai fini del riparto del contributo.

Tale norma si pone in linea con la giurisprudenza di questa Corte che, in reazione ad una prassi legislativa troppo incline a effettuare pesanti «tagli lineari» (sentenze n. 63 del 2024 e n. 220 del 2021) anche sulla sanità (sentenza n. 154 del 2017, punto 4.6.2.1. del *Considerato in diritto*), ha introdotto a partire dalla sentenza n. 169 del 2017, la nozione di «spesa costituzionalmente necessaria» (ripresa poi nelle sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018), funzionale a evidenziare che, in un contesto di risorse scarse, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il «fondamentale» diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta *out of pocket*.

4.1.1.– Una volta esclusa la fondatezza del primo profilo di censura, occorre verificare se la previsione del versamento diretto possa configurarsi come norma puntuale e non di principio, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato che possono essere ricondotte nell'ambito di tale materia anche norme puntuali, quando le stesse sono adottate dal legislatore per realizzare in concreto la «finalità» del coordinamento finanziario (sentenza n. 78 del 2020): è, infatti, «il finalismo» (sentenza n. 38 del 2016) insito in tale genere di disposizioni che porta ad escludere che possa invocarsi il ricorrere di una norma di dettaglio, qualora queste risultino legate da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione ai medesimi principi di coordinamento (*ex plurimis*, sentenza n. 137 del 2018).

Considerato da questa prospettiva, il meccanismo che richiede alla regione di versare l'importo dovuto al bilancio statale si dimostra funzionale a conseguire con certezza, nello stesso anno in cui il contributo è contabilizzato, l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica ai fini dei saldi di finanza pubblica.

Il versamento richiesto alle regioni a statuto ordinario, infatti, determina, da un lato, una corrispondente compressione della spesa regionale nello stesso esercizio finanziario; dall'altro lato, nel bilancio dello Stato esso viene rilevato anche secondo i criteri della contabilità nazionale. A questi fini, l'operazione produce una riduzione dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni,

come emerge dalla documentazione a corredo della manovra di bilancio 2024: nella specie, i prospetti che accompagnano il disegno di legge di bilancio attestano questa contabilizzazione per ognuno dei tre esercizi gestiti dal bilancio.

La norma impugnata è, quindi, idonea a perseguire l'obiettivo finalistico sotteso ai principi fondamentali del coordinamento dinamico della finanza pubblica, lasciando, allo stesso tempo, all'autonomia regionale una adeguata facoltà di individuare su quali ambiti gestionali e specifici interventi ridurre gli stanziamenti di spesa.

4.2.– Nemmeno fondato è il profilo di censura incentrato sulla violazione del requisito della temporaneità, sul presupposto che il contributo impugnato si sovrapporrebbe a quello già in essere, dovuto dal 2023 al 2025, estendendosi ulteriormente sino al 2028.

Per un verso, la giurisprudenza costituzionale ha già escluso che il presunto carattere non transitorio di uno specifico contributo possa ritenersi provato dalla circostanza che tale misura «si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica» (sentenze n. 103 del 2018 e n. 154 del 2017).

Per altro verso, la determinazione della durata quinquennale del contributo introdotto dal legislatore nella legge di bilancio 2024 si ricollega al quadro normativo definito dalla nuova *governance* economica europea, che, determinando il superamento della versione iniziale del Patto di stabilità e crescita, è destinata a entrare in vigore nel corso dello stesso 2024 e, dunque, a influenzare la manovra di bilancio.

L'esigenza di un tale adeguamento traspare, peraltro, dalla stessa formulazione della disposizione impugnata, espressamente posta «nelle more della definizione delle nuove regole della *governance* economica europea», con ciò prospettando una diversa conformazione del contributo nel contesto degli adeguamenti dell'ordinamento interno alle nuove regole.

Tra le innovazioni delle nuove regole fiscali europee vi è, infatti, la necessità, per gli Stati membri con parametri di debito e deficit rispetto al prodotto interno lordo (PIL) superiori agli indici di riferimento, di predisporre un Piano strutturale di bilancio, che abbia durata pari a quella della legislatura nazionale e sia in grado di porre o mantenere il rapporto debito/PIL su un sentiero plausibilmente discendente e comunque prudente.

Pertanto, il requisito della temporaneità dei contributi alla finanza pubblica richiesti agli enti territoriali, finora correlato dalla giurisprudenza di questa Corte alla estensione triennale della legge di bilancio, appare destinato, nel mutato contesto regolatorio, a coordinarsi alla durata del suddetto Piano strutturale di bilancio, che abbraccia il quinquennio.

In questi termini, la durata del contributo a carico delle regioni a statuto ordinario, complessivamente stabilito dal 2024 al 2028, non risulta contraddire il canone della transitorietà.

4.2.1.– Ciò posto, bisogna comunque ricordare che questa Corte ha stigmatizzato la prassi della «sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre», perché questa «potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenze n. 103 del 2018 e n. 169 del 2017, nonché, nello stesso senso, sentenza n. 154 del 2017).

In tal modo la giurisprudenza di questa Corte ha voluto, in sostanza, affermare 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.

Tale valutazione è dunque funzionale a scongiurare l'adozione di «tagli al buio», i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare.

In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova *governance* economica europea, che prevede, come detto, anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione. A tale fine questa Corte

ritiene opportuno sollecitare 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'articolo 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).

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.

Tale forma di coinvolgimento, peraltro, è stata espressamente auspicata nell'audizione della delegazione della Conferenza delle regioni e delle province autonome, del 5 novembre 2024, sul disegno di legge recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027» (A.C. 2112) presso le Commissioni bilancio, riunite, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

5.– Non è fondato neppure il secondo ordine di censure (punto 1.1.2.), promosso in riferimento agli artt. 114 e 119 Cost., sull'assunto che il previsto riversamento per cassa al bilancio dello Stato, «sottraendo ogni spazio di autonomia decisionale alla Regione», violerebbe il principio di autonomia finanziaria garantito dagli artt. 114 e 119, primo e secondo comma, Cost., nonché «sovvert[irebbe] del tutto la logica di attuazione» dei principi di solidarietà territoriale di cui all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., dal momento che comporterebbe da parte dello Stato «l'accertamento di una nuova entrata» senza che sia indicata la «destinazione di tali risorse».

Quanto al primo aspetto, si è già dimostrato che il meccanismo approntato dalla norma impugnata riveste il carattere di principio fondamentale nell'ambito del coordinamento dinamico della finanza pubblica: la limitazione all'autonomia finanziaria regionale, conseguente alla imposizione del vincolo, risponde quindi all'esigenza che anche le regioni concorrano al raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche.

Quanto al secondo profilo, la ricorrente denuncia un trasferimento di risorse dal bilancio delle regioni a quello dello Stato, per di più senza che quest'ultimo indichi la destinazione di tali entrate.

La censura, argomentata dal richiamo alla sentenza n. 176 del 2012 di questa Corte, è priva di consistenza.

Infatti, la pronuncia evocata ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 119 Cost., di una previsione statale che consentiva ad alcune regioni la spendita di fondi integrativi dei contributi comunitari in deroga alle prescrizioni del patto di stabilità, attribuendone però le conseguenze finanziarie allo Stato e alle altre regioni; essendo presente una clausola di invarianza complessiva dei tetti di spesa, la redistribuzione dei maggiori oneri finiva, infatti, per incidere sulla sfera di autonomia finanziaria delle regioni «più virtuose», che pur non avvalendosi della suddetta facoltà avrebbero visto un aggravio del proprio bilancio e una conseguente rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità.

Nella specie, invece, la norma struttura un vero e proprio contributo alla finanza pubblica, ripartito in maniera uniforme su tutte le regioni a statuto ordinario.

Non conducente è anche il rilievo dell'assenza di una destinazione espressa assegnata dallo Stato alle risorse trasferite dalle regioni: nel bilancio statale il contributo in questione è infatti contabilizzato considerandone gli effetti in termini di indebitamento netto, e dunque registrandone direttamente

l'incidenza positiva ai fini dei saldi di finanza pubblica, in coerenza con l'obiettivo di coordinamento finanziario espresso dalla disposizione.

6.– Non sono fondate le questioni promosse con il terzo ordine di censure (punto 1.1.3.), incentrate sulla mancata esclusione dall'assoggettamento al contributo delle regioni impegnate in un piano di rientro dal disavanzo di amministrazione.

In particolare, la Regione Campania ritiene violati gli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., perché il contributo di finanza pubblica è imposto anche alle regioni in piano di rientro, con «vincoli irragionevolmente rigidi», che non terrebbero conto della concreta situazione di tali enti, ledendo le prerogative e l'autonomia finanziaria regionale circa i modi di perseguire l'obiettivo programmato di finanza pubblica.

Tale impostazione, laddove assume che la priorità dell'obiettivo di ripianare il bilancio dell'ente dovrebbe, in sostanza, giustificare l'esonero della regione dal concorso alla finanza pubblica, non può essere seguita.

L'obbligo di evitare la produzione di disavanzi e, comunque, di ripianarli in termini contenuti, secondo le modalità declinate dalle regole statali dell'armonizzazione contabile, consegue, da un lato, ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio.

Dall'altro, riguardando la situazione finanziaria del singolo ente, tale obbligo risponde anche al principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale.

Pertanto, a fronte degli obblighi euro unitari che gravano su tutti gli enti della finanza pubblica allargata, non pare certamente opponibile, in via di principio, la contingente situazione dell'ente territoriale in disavanzo di amministrazione: risulterebbe altrimenti negato il principio di responsabilità finanziaria.

D'altro canto, nell'ordinamento non si rinviene una indicazione nel senso prospettato dalla ricorrente, potendosi, anzi, rilevare che l'art. 9 della legge n. 243 del 2012, dopo avere previsto, al comma 1, che i bilanci degli enti territoriali devono assicurare l'equilibrio conseguendo un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, al successivo comma 5 consente alla legge statale, «al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea [di] prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche».

Con quest'ultima norma, dunque, la legge rinforzata indicata non ha inteso limitare la possibilità di chiamare al concorso nella riduzione della spesa pubblica gli enti in disavanzo.

7.– La ricorrente ritiene poi, con il quarto ordine di censure (punto 1.1.4.), che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost., nonché con gli artt. 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto avrebbe realizzato una illegittima sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato.

L'assunto è suggestivo e richiede un adeguato approfondimento.

In effetti, qualora il contributo statale incidesse sui gettiti di imposte regionali (addizionale sulle imposte sui redditi delle persone fisiche, IRPEF, e sull'imposta regionale sulle attività produttive, IRAP), cioè su risorse propriamente regionali, in quanto relative a tributi che i contribuenti riconducono a una azione impositiva della regione, si potrebbe realizzare una contraddizione dell'essenza stessa dell'autonomia tributaria regionale, qualora l'autonomo sforzo fiscale regionale venisse sottratto all'ente territoriale dallo Stato, perché tale manovra finirebbe per compromettere i principi cardine del federalismo fiscale.

Tuttavia, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione Campania, questo specifico effetto non è ascrivibile alla norma impugnata.

Infatti, in base al quinto periodo dell'impugnato comma 527, qualora il versamento dell'importo dovuto dalla regione «non sia effettuato entro il termine previsto», ossia il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2025 al 2028, «il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione».

Secondo il meccanismo approntato, in sostanza, la compressione della spesa regionale conseguente all'adempimento spontaneo all'obbligo di versamento del contributo è alternativa ed equivalente a quella derivante dalla decurtazione dei trasferimenti statali al bilancio regionale per l'ipotesi del mancato versamento.

Il meccanismo incide quindi sui trasferimenti statali e non sui gettiti dei tributi regionali.

Rileva, a tale proposito, soprattutto la mancata attuazione della previsione di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 68 del 2011, che in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lettera *f*), della legge n. 42 del 2009, ha disposto la soppressione e la contemporanea fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario: la operatività di tale processo, inizialmente fissata dal 2013, è stata, infatti, rinviata di anno in anno e da ultimo posticipata al 2027 o al 2026 secondo il cronoprogramma del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che prevede il completamento del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009 come contenuto della Riforma 1.14 (Riforma del quadro fiscale subnazionale), Missione 1, Componente 1.

L'ammontare dei trasferimenti che lo Stato continua ad erogare alle regioni, alimentando quindi una finanza derivata ormai difficilmente compatibile con l'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. – per cui questa Corte non può che sollecitare il legislatore statale all'attuazione della norma citata –, è pari a circa 10 miliardi di euro, secondo le recenti stime dell'Ufficio parlamentare di bilancio (documento depositato alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in occasione della audizione del 29 maggio 2024).

Solo per il trasporto pubblico locale, che rappresenta una voce cospicua di tali trasferimenti, nell'anno 2022 sono stati erogati alle regioni circa 5 miliardi di euro e di questi la quota a favore della Regione Campania è stata pari a 541 milioni di euro.

Posto quindi che, come risulta dal riparto contenuto nell'Allegato VI-*bis*, di cui all'art. 19, comma 1, lettera *c*), del d.l. n. 113 del 2024, come convertito, il concorso richiesto alla Regione ricorrente è pari a 32.146.518,41 euro, si deve escludere che si sia realizzata la prospettata sottrazione di risorse propriamente regionali, nel senso prima descritto, da parte dello Stato, e quindi la violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost.

8.– Privo di pregio si presenta anche il quinto profilo di censura (punto 1.1.5.), con cui, per sostenere la disparità di trattamento e l'irragionevolezza che penalizzerebbero le regioni in piano di rientro, si evidenzia la diversa scelta che il legislatore ha compiuto, nello stesso contesto della legge di bilancio 2024, escludendo dal concorso alla finanza pubblica previsto, in via generale, a carico degli enti locali, quelli: a) in dissesto finanziario, o b) in procedura di riequilibrio finanziario, o c) che abbiano sottoscritto specifici accordi con lo Stato per ottenere uno speciale contributo statale.

Si tratta, con tutta evidenza, di situazioni diverse e non comparabili a quella del disavanzo di amministrazione che una regione sta ripianando; la dichiarazione di dissesto certifica, infatti, la situazione dell'ente che non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero che non può far fronte ai crediti vantati dai terzi con le ordinarie modalità di risanamento del bilancio.

Anche la condizione di ente in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è omogenea alla precedente, ricorrendo in presenza di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario ossia di una situazione molto più articolata rispetto alla mera sussistenza di un disavanzo di amministrazione.

In entrambi i casi si tratta di discipline speciali che impattano fortemente sull'autonomia degli enti: il dissesto, infatti, comporta la perdita da parte degli amministratori dei poteri di gestione sui rapporti anteriori alla sua dichiarazione (affidati a un organo straordinario di liquidazione) e forti limitazioni per l'attività gestoria successiva; l'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale implica, a sua volta, che gli organi dell'ente siano sottoposti a serie limitazioni dei poteri di gestione.

Quanto alla terza ipotesi di esonero, essa è del tutto speciale riguardando soltanto i comuni sede di capoluogo di città metropolitana o di provincia che stiano ripianando un disavanzo di amministrazione di importo consistente (superiore a un determinato importo pro capite) e che abbiano

sottoscritto accordi con lo Stato comportanti specifici impegni volti al più efficace rientro dal disavanzo e a limitare i poteri di gestione degli amministratori.

La censura regionale non è quindi fondata perché pretende di assimilare situazioni diverse, dal momento che il legislatore ha preso in considerazione discipline speciali, applicabili solo agli enti locali e non alle regioni; va inoltre considerato che non sono, invece, esonerati dall'obbligo del contributo gli enti locali che abbiano in corso piani di rientro regolati in maniera uniforme a quelli delle regioni.

9.– La Regione Campania ritiene, con il sesto profilo di censura (punto 1.1.6.), che la norma statale contrasti con gli artt. 3 e 97 Cost., anche sotto un ulteriore profilo: essa non consentirebbe alle regioni in piano di rientro, in luogo del riversamento per cassa a favore dello Stato, di iscrivere il contributo alla finanza pubblica dovuto in uno specifico capitolo di spesa del proprio bilancio, sul quale non è possibile impegnare risorse, «con la conseguenza che, al termine dell'esercizio, il relativo stanziamento confluisca nel risultato di Amministrazione, quale quota di maggior recupero del disavanzo».

9.1.– Su questa censura produce un effetto, per quanto limitato al primo dei cinque anni di vigenza della norma, la nuova disciplina risultante dall'art. 19 del d.l. n. 113 del 2024, come convertito, descritta in precedenza (*supra*, punto 2.1.).

Per l'anno 2024, infatti, il legislatore ha previsto che l'importo del contributo dovuto dalla regione non debba essere versato all'entrata del bilancio dello Stato, ma corrisposto con una modalità sostanzialmente coincidente con quella auspicata dal ricorso all'esito dell'accoglimento della censura in esame.

La modifica sopravvenuta risulta pertanto soddisfacente delle ragioni avanzate dalla ricorrente con questa specifica doglianza, sebbene soltanto per quanto attiene all'importo dovuto per l'anno 2024, come ha confermato all'udienza la difesa regionale, senza opposizione da parte dell'Avvocatura dello Stato.

Altrettanto pacifica è la circostanza che, sempre in riferimento all'anno 2024, non ha trovato applicazione l'originaria previsione impugnata, nella parte in cui imponeva l'obbligo di versamento all'erario, e ciò in quanto fino all'entrata in vigore dello *ius superveniens* non era ancora intervenuto il riparto del contributo tra le regioni a statuto ordinario, necessario per l'adempimento dell'obbligo stesso.

Sussistendo entrambe le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 109 del 2024), va, pertanto, dichiarata la cessazione della materia del contendere, limitatamente all'anno 2024, in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

9.2.– La stessa questione, concernente l'operatività della norma impugnata negli anni dal 2025 al 2028, è, comunque, non fondata.

Essa è diretta a ottenere una pronuncia manipolativa, nel senso di consentire alle regioni in piano di rientro una specifica modalità con cui corrispondere all'obiettivo di coordinamento finanziario e, precisamente, mediante un "autovincolo" sull'importo del contributo che, anziché essere versato allo Stato, verrebbe mantenuto nel bilancio regionale e finalizzato al maggiore recupero del disavanzo.

La doglianza regionale mira a introdurre, quanto meno per la specifica categoria delle regioni con disavanzo in corso di ripiano, una modalità attuativa del contributo alla finanza pubblica diversa dalla struttura configurata in via generale dal legislatore statale.

Può convenirsi con la ricorrente sul fatto che, anche nella forma ipotizzata, il contributo avrebbe gli stessi effetti positivi in termini di indebitamento netto sui saldi di finanza pubblica; del resto, la modifica di recente apportata alla disciplina impugnata va, come si è visto, nella direzione suggerita dalla ricorrente, benché limitatamente all'anno 2024.

Tuttavia, la scelta operata per gli anni successivi non pare irragionevole ove si consideri che il legislatore sembra avere privilegiato, quanto meno nelle more del completo adeguamento alla nuova *governance* economica europea, la finalità di un certo e tempestivo conseguimento dell'obiettivo richiesto a ciascuna regione.

Sotto questo profilo è evidente che il meccanismo propugnato dalla Regione Campania implica necessariamente che il conseguimento dell'obiettivo sia dimostrato nel rendiconto regionale, la cui approvazione, però, avviene necessariamente nell'anno successivo a quello in cui l'obiettivo deve essere raggiunto.

Non risulta poi pertinente il richiamo alle sentenze n. 101 del 2018 e n. 247 del 2017 con le quali questa Corte ha affermato, tra l'altro, il principio della piena disponibilità dell'avanzo di amministrazione da parte dell'ente che lo ha maturato. In quelle occasioni venivano in rilievo regole generali relative alla modalità di conseguimento dell'equilibrio di bilancio, l'interpretazione delle quali, secondo tali pronunce, non poteva porsi in contrasto con l'autonomia finanziaria dell'ente.

Nella specie, invece, il tema della "intangibilità" dell'avanzo accertato non incide sulla operatività della norma impugnata, la quale mira a contenere la spesa pubblica nel suo complesso, nell'ottica della riduzione dell'indebitamento netto, e non considera la provenienza delle risorse che, indirettamente, risultano comprese.

10.– L'ultimo profilo di censura (punto 1.1.7.) sull'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023 ritiene, infine, che il quinto periodo di tale disposizione violi gli artt. 3 e 119 Cost., prevedendo che, in caso di mancato versamento del contributo da parte delle regioni nel termine stabilito, si provvede «al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione».

La prospettazione dalla ricorrente fa leva sulla non implausibile interpretazione letterale di tale ultimo periodo dell'impugnato comma 527, che consentirebbe allo Stato di recuperare l'importo del contributo, non versato tempestivamente da una regione, anche riducendo le risorse destinate al finanziamento dei Servizi sanitari regionali e alle politiche sociali e della famiglia; ciò nonostante il terzo periodo del medesimo comma, per l'ipotesi in cui le regioni a statuto ordinario non definiscano il riparto del contributo complessivamente previsto a loro carico, stabilisca che questo «è effettuato [...], con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato».

In effetti, in questi termini la previsione assume carattere intrinsecamente contraddittorio, finendo per disconoscere, in contrasto con il terzo periodo appena richiamato, il carattere differenziato della spesa costituzionalmente necessaria, alla quale questa Corte, come detto (*supra*, punto 4.1.), riconosce particolare rilievo, e ciò determina senza dubbio la fondatezza della censura regionale in riferimento all'art. 3 Cost., con assorbimento dell'altro parametro evocato.

Ne consegue che nemmeno nel caso in cui la regione non abbia versato la propria quota del contributo alla finanza pubblica, lo Stato può "rispondere" tagliando risorse destinate alla spesa costituzionalmente necessaria, tra cui quella sanitaria – già, peraltro, in grave sofferenza per l'effetto, come si è visto, delle precedenti stagioni di arditi tagli lineari – dovendo quindi agire su altri versanti che non rivestono il medesimo carattere.

Questa Corte, del resto, ha affermato che «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016); da questo principio deriva che tali diritti, e in particolare il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, non possono essere sacrificati fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità.

11.– Fondato è anche il secondo motivo di ricorso, avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale del comma 557 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023.

La ricorrente correttamente evoca a proprio sostegno la sentenza n. 40 del 2022 di questa Corte, che ha scrutinato una questione dai termini analoghi, avente anch'essa ad oggetto il finanziamento della diagnostica molecolare, mediante uno stanziamento di spesa nello stato di previsione del

Ministero della salute da destinare per il potenziamento dei test di *Next-Generation Sequencing* di profilazione genomica dei tumori.

Priva di fondamento è invece la tesi dell'Avvocatura generale – così come la connessa eccezione di inammissibilità per carenza di interesse – per cui il «dato letterale» dell'impugnato comma 557 non escluderebbe «il coinvolgimento delle regioni nelle successive fasi normative di dettaglio della disposizione».

Questa Corte non può quindi che ribadire quanto già affermato nel richiamato precedente, ovvero, in particolare, che anche nell'odierno caso le previsioni impugnate afferiscono alla materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute» e che «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; in senso analogo, sentenza n. 87 del 2024).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, quinto periodo, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), nel testo modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, nella parte in cui non esclude dalle risorse che è possibile ridurre quelle spettanti per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia, nonché della tutela della salute;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, come modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 117, terzo comma, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, come modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 114 e 119 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, come modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, come modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

7) *dichiara* la cessazione della materia del contendere, limitatamente all'anno 2024, in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, come modificato dall'art. 19 del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113 (Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico), convertito, con modificazioni,

nella legge 7 ottobre 2024, n. 143, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, come modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 29 ottobre 2024, n. 196

Materia: enti locali – limiti al numero di mandati consecutivi dei sindaci

Parametri invocati: articoli 3, 5, 48, 51, 97, secondo comma, 114 e 118 della Costituzione

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Liguria

Oggetto: articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 (Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38.

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7

Estensore nota: Alice Simonetti

Sintesi:

La Regione Liguria ha impugnato l'articolo 4, comma 1, del d.l. n. 7 del 2024 per la parte in cui – modificando l'articolo 51, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – farebbe sì che, per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti resti fermo il divieto di un terzo mandato consecutivo; per i sindaci dei comuni con popolazioni compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti il limite di mandati consecutivi sia pari a tre; per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non sia previsto alcun limite di mandati.

Ad avviso della Regione ricorrente, che premette di procedere all'impugnativa su proposta del Consiglio delle autonomie locali (CAL) ai sensi dell'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la disposizione impugnata violerebbe: i) gli articoli 3, 48 e 51 Cost., in quanto sarebbero irragionevolmente limitati i diritti di elettorato attivo e passivo dei cittadini dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti; ii) gli articoli 3 e 97, secondo comma, Cost., dal momento che sarebbe irragionevolmente impedito ai cittadini di avere un periodo di continuità dell'azione politico-amministrativa nei comuni di maggiori dimensioni; iii) gli articoli 3, 5, 114 e 118 Cost., in quanto l'ingiustificata discriminazione tra comuni non sarebbe rispettosa dell'obbligo costituzionale di promuovere le autonomie locali e assicurarne l'eguaglianza. Sotto tali profili, la nuova disciplina di conseguenza produrrebbe “effetti che ridondano in via generale sulla complessiva sfera di attribuzioni delle autonomie locali della Regione, da intendersi in un'ampia e completa accezione”: di qui la legittimità ad agire dell'Amministrazione regionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio contestando tanto la fondatezza nel merito quanto l'ammissibilità delle censure prospettate dalla ricorrente (poiché asseritamente volte a sindacare scelte riservate alla discrezionalità del legislatore statale), con eccezione tuttavia rigettata dal momento che la valutazione di ragionevolezza delle soluzioni adottate dal legislatore concerne “il merito delle questioni di legittimità costituzionale e non la loro ammissibilità (in termini analoghi, sentenze n. 134 del 2024, n. 200 del 2023 e n. 171 del 2022)”.

Premessa una ricostruzione delle modifiche subite nel tempo dal quadro normativo di riferimento, e ritenuto di poter trattare unitariamente le questioni (in quanto tutte incentrate sulla presunta irragionevolezza della scelta legislativa di prevedere limiti diversi ai mandati consecutivi

per i sindaci, a seconda della dimensione della popolazione dei comuni), la Corte ha anzitutto richiamato i principali approdi della sua giurisprudenza, con il riconoscimento del principio per cui “[l]a previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l’elezione diretta dell’organo di vertice dell’ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette [...] una scelta normativa idonea a invero e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l’effettiva tra i candidati, la libertà di voto dei par condicio singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali» (sentenza n. 60 del 2023)”.

Il Giudice delle leggi ha dapprima ricordato come – venendo in rilievo un bilanciamento tra diversi interessi costituzionali – la individuazione del punto di equilibrio tra gli stessi è espressione della discrezionalità del legislatore, che può essere sindacata dalla Corte solo se manifestamente irragionevole (sentenze n. 114 e n. 47 del 2024, n. 88 e n. 73 del 2023), per poi escludere – in concreto – che la scelta adottata con il novellato articolo 51, comma 2, t.u. enti locali sia affetta da vizi di questo genere, dal momento che il legislatore ha ritenuto necessario spostare lo “specifico punto di equilibrio” (ancora, sentenza n. 60 del 2023) tra diritti e principi costituzionali che vengono in considerazione sulla base dell’esperienza, secondo una logica graduale e una struttura diverse rispetto alle precedenti a seconda della dimensione demografica dell’ente locale.

Ad avviso della Corte, ciò “tanto più vale in relazione al profilo specificamente contestato dalla Regione Liguria, ovvero quello di prevedere, per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, un limite di due mandati consecutivi, anziché tre come è invece per i sindaci dei comuni con popolazione tra i 5.001 e i 15.000 abitanti: rientra, come si è detto, nella discrezionalità del legislatore prevedere, a seconda delle dimensioni demografiche dell’ente locale e in ragione delle differenze conseguentemente esistenti, un diverso limite di mandati consecutivi”. Del resto, la modifica legislativa oggetto d’impugnazione era stata espressamente motivata – in sede di relazione illustrativa del Governo al disegno di legge di conversione della legge n. 38 del 2024 – proprio con riferimento alla difficoltà di individuare candidature per la carica di primo cittadino nei comuni di minore dimensione demografica.

Di conseguenza, le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, promosse dalla Regione Liguria, sono state dichiarate non fondate.

SENTENZA N. 196
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 (Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38, promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato il 24 maggio 2024, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 29 ottobre 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
uditi l'avvocato Aurelio Domenico Masuelli per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– La Regione Liguria, con il ricorso in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del d.l. n. 7 del 2024, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 5, 48, 51, 97, secondo comma, 114 e 118 Cost., nella parte in cui non prevede, anche per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, la possibilità di un terzo mandato consecutivo.

1.1.– La disposizione impugnata ha modificato l'art. 51, comma 2, t.u. enti locali, prevedendo, in particolare, che il secondo periodo sia sostituito dai seguenti: «Per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato. Le disposizioni di cui ai precedenti periodi non si applicano ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti».

Secondo la ricorrente, l'intervento legislativo – il quale, fermo il limite di due mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, porta a tre il limite di mandati consecutivi per i sindaci dei comuni tra 5.001 e 15.000 abitanti e lo rimuove per i sindaci dei comuni al di sotto dei 5.000 abitanti – si fonderebbe su un mero dato dimensionale, in sé non in grado di giustificare la diversità di trattamento tra gli enti locali. La disposizione impugnata violerebbe, pertanto, gli artt. 3, 48 e 51 Cost., in quanto sarebbero irragionevolmente limitati i diritti di elettorato attivo e passivo dei cittadini dei comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti; lederebbe gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., dal momento che sarebbe irragionevolmente impedito ai cittadini di avere un periodo di continuità dell'azione politico-amministrativa nei comuni di maggiori dimensioni; infine, violerebbe gli artt. 3, 5, 114 e 118 Cost., in quanto l'ingiustificata discriminazione tra comuni non sarebbe rispettosa dell'obbligo costituzionale di promuovere le autonomie locali e assicurarne l'eguaglianza.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni, perché sarebbero volte a sindacare scelte di merito riservate alla discrezionalità del legislatore statale.

2.1.– L'eccezione deve essere rigettata.

La Regione Liguria espressamente riconosce che la normativa relativa al limite dei mandati consecutivi per i sindaci sia espressione della discrezionalità del legislatore: ritiene, tuttavia, che tale discrezionalità sia stata esercitata in modo irragionevole e che, per rimediare al *vulnus* costituzionale che ne deriva, sia necessario estendere il limite di tre mandati consecutivi anche ai sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

In altri termini, viene chiesto a questa Corte di estendere una scelta già compiuta dal Parlamento – quella del limite di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione tra i 5.001 e i 15.000 abitanti – ad altra fattispecie per la quale – irragionevolmente, a parere della ricorrente – la disciplina prevista è diversa. Ogni valutazione sulla correttezza di siffatta prospettazione concerne, tuttavia, il merito delle questioni di legittimità costituzionale e non la loro ammissibilità (in termini analoghi, sentenze n. 134 del 2024, n. 200 del 2023 e n. 171 del 2022).

3.– Nel merito, le questioni sono tutte non fondate.

Esse possono essere trattate unitariamente in quanto, nonostante evochino diversi parametri costituzionali, ruotano tutte, invero, attorno alla presunta irragionevolezza della scelta legislativa di prevedere limiti diversi ai mandati consecutivi per i sindaci, a seconda della dimensione della popolazione dei comuni.

3.1.– Un limite ai mandati consecutivi, nel numero di due, è stato introdotto per la prima volta con l'art. 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), contestualmente alla previsione dell'elezione diretta del sindaco. L'art. 51, comma 2, t.u. enti locali, in attuazione della delega a «riuni[re] e coordina[re] le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative» (art. 31, comma 1, della legge 3 agosto 1999, n. 265, recante «Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142»), ha confermato la regola del cosiddetto doppio mandato consecutivo.

Negli anni successivi, il legislatore ha progressivamente ritenuto di introdurre alcuni temperamenti al divieto di terzo mandato consecutivo.

L'art 1, comma 138, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ha previsto che «[a]i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 51 del testo unico; ai sindaci dei medesimi comuni è comunque consentito un numero massimo di tre mandati».

Successivamente, l'art. 3 della legge 12 aprile 2022, n. 35 (Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico) ha abrogato la disposizione introdotta nel 2014 e ha modificato l'art. 51, comma 2, t.u. enti locali, prevedendo il limite di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e mantenendo il limite di due per tutti gli altri.

Con la disposizione impugnata, come si è già detto, il legislatore è nuovamente intervenuto sull'art. 51, comma 2, t.u. enti locali. All'esito di tale modifica legislativa, per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti resta fermo il divieto di un terzo mandato consecutivo; per i sindaci dei comuni con popolazioni compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti il limite di mandati consecutivi è pari a tre; per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non è previsto alcun limite di mandati. Tale ultima modifica legislativa è stata espressamente motivata – in sede di relazione illustrativa del Governo al disegno di legge di conversione della legge n. 38 del 2024 – con riferimento alla difficoltà di individuare candidature per la carica di primo cittadino nei comuni di minore dimensione demografica.

3.2.– Questa Corte ha di recente affermato che «[l]a previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l’elezione diretta dell’organo di vertice dell’ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette [...] una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l’effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali» (sentenza n. 60 del 2023).

Proprio perché è frutto di un bilanciamento tra diversi interessi costituzionali, la individuazione del punto di equilibrio tra gli stessi ad opera della normativa in materia è espressione della discrezionalità del legislatore, che può essere sindacata da questa Corte solo se manifestamente irragionevole (sentenze n. 114 e n. 47 del 2024, n. 88 e n. 73 del 2023): ciò che, nel caso di specie, non è.

Con la disposizione impugnata, infatti, il legislatore ha ritenuto necessario, sulla base dell’esperienza, spostare lo «specifico punto di equilibrio» (ancora, sentenza n. 60 del 2023) tra i contrapposti interessi costituzionali in gioco, bilanciandoli diversamente a seconda della dimensione demografica dell’ente locale, sul presupposto che tra le classi di comuni nei quali si articola l’attuale disciplina vi siano rilevanti differenze, in ordine agli interessi economici e sociali che fanno capo agli stessi.

Il novellato art. 51, comma 2, t.u. enti locali è ispirato, così, a una logica graduale: nessun limite di mandato nei comuni demograficamente più piccoli, un limite di tre mandati consecutivi per i comuni intermedi, un limite di due mandati consecutivi per i comuni più popolosi. Si tratta di una scelta non manifestamente irragionevole, che, pur secondo una logica e una struttura diverse rispetto alle precedenti, intende realizzare un equo contemperamento tra i diritti e i principi costituzionali che vengono in considerazione. Ciò tanto più vale in relazione al profilo specificamente contestato dalla Regione Liguria, ovvero quello di prevedere, per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, un limite di due mandati consecutivi, anziché tre come è invece per i sindaci dei comuni con popolazione tra i 5.001 e i 15.000 abitanti: rientra, come si è detto, nella discrezionalità del legislatore prevedere, a seconda delle dimensioni demografiche dell’ente locale e in ragione delle differenze conseguentemente esistenti, un diverso limite di mandati consecutivi.

4.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Liguria devono dunque essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 (Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell’anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 48, 51, 97, secondo comma, 114 e 118 della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 10 dicembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 24 settembre 2024, n. 197

Materia: tutela della salute, ordinamento civile

Parametri invocati: artt. 81 e 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 49, 57, comma 6, 71, comma 1 e 3, 83, comma 2, e 138 della legge della Regione Sicilia 31 gennaio 2024, n. 3 (Disposizioni varie e finanziarie).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 49, dell'art. 57, comma 6, dell'art. 71, comma 1, della legge in oggetto;
- 4) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3, e dell'art. 138 della legge in oggetto;
- 6) cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 2, della legge in oggetto.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto alcune disposizioni della l.r. Sicilia n. 3/2024.

Le censure del ricorrente si incentrano sulla ritenuta violazione del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni, in riferimento, in particolare, all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., evocato sotto vari profili con riguardo alle diverse disposizioni regionali oggetto di impugnazione, nonché sul denunciato vulnus all'art. 81 Cost., in materia di copertura delle leggi di spesa.

La prima questione riguarda l'art. 49 della legge in oggetto che, al fine di «fronteggiare i maggiori costi derivanti dall'esercizio delle funzioni rese», stabilisce un adeguamento delle tariffe per le prestazioni poste in essere dalle strutture adibite alla riabilitazione di alcune categorie di soggetti fragili e per quelle rese dai centri dialisi. Gli aumenti sono previsti, rispettivamente, nella misura del 7 e del 2 per cento, in entrambi i casi «a valere sui fondi del servizio sanitario regionale».

Il ricorrente deduce la violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., «in materia di copertura di leggi di spesa e coordinamento della finanza pubblica». Le censure muovono dalla considerazione del piano operativo e della relativa cornice economico-finanziaria che assistono l'attuale situazione di rientro della Regione Siciliana dai disavanzi della spesa sanitaria. Si rileva nel ricorso che detta Regione, in quanto tuttora sottoposta al piano di rientro, «non può erogare livelli ulteriori di assistenza rispetto a quelli previsti dalla normativa statale», a norma dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009. Si richiama, altresì, l'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992, che prevede la remunerazione delle prestazioni, rese dalle strutture private accreditate, secondo il sistema delle tariffe massime, predefinite con provvedimento statale (adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome) e calcolate sulla base dei costi standard di produzione.

Nel quadro così richiamato, il ricorrente si duole della determinazione delle percentuali di aumento delle tariffe, di cui all'impugnata disposizione regionale, denunciando la mancanza di elementi informativi (con riguardo ai criteri di calcolo utilizzati per la quantificazione degli

adeguamenti e alle relative “fonti-dati”) sufficienti a valutarne la correttezza sulla base dell’art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992. Si richiamano, in particolare, le modalità di calcolo delle tariffe indicate dai commi 3 e 5 di quest’ultima disposizione, riconoscendo la possibilità che, in base a dette norme, le regioni stabiliscano «variazioni tariffarie» purché nel rispetto della «surrichiamata normativa specifica in materia tariffaria» e ferma restando «la garanzia dell’equilibrio economico finanziario dello stesso S.S.R.», vieppiù per le regioni, come quella Siciliana, che devono sottostare al piano di rientro.

La Corte ha ritenuto tale questione fondata. A suo giudizio, infatti, l’aumento delle tariffe, previsto a carico del bilancio regionale, non è in linea con i valori nazionali di riferimento e si traduce in una spesa sanitaria ulteriore rispetto agli esborsi concordati in sede di approvazione del Piano di rientro, dal quale discende la cornice economico finanziaria in cui la Regione si deve muovere.

Il ricorrente ha poi impugnato l’art. 57, comma 6, della legge in oggetto, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in relazione agli artt. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019 e 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, questi ultimi evocati quali «norme interposte».

La disposizione impugnata prevede che, nelle more dell’adozione del decreto ministeriale di cui al comma 6 dell’art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016, chiamato a fissare i compensi massimi degli amministratori e dei dipendenti delle società controllate, si applicano le disposizioni di cui al d.p.c.m. n. 143 del 2022, riguardante i compensi per i componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti pubblici.

Secondo il ricorrente in tal modo si estenderebbe l’applicabilità del menzionato regolamento governativo agli organi amministrativi delle società pubbliche sottoposte a vigilanza e/o controllo della Regione, in contrasto con la norma interposta evocata che espressamente esclude dette società dall’ambito di applicazione della disciplina regolamentare.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata anche tale questione. Infatti, con riferimento alla disciplina delle società a partecipazione pubblica, la Corte ha chiarito che gli aspetti inerenti ai «compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, [alla puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, [e alle] previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell’“ordinamento civile”, di competenza esclusiva del legislatore statale» (sentenza n. 191 del 2017).

In tale quadro, sono da ricondurre alla predetta competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 153 del 2022) anche le previsioni, destinate ad applicarsi a regime, di cui all’art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, le quali demandano al Ministro dell’economia e delle finanze l’adozione di un decreto contenente «indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce» per la classificazione delle società a controllo pubblico.

La Corte, sebbene vi sia un oggettivo intreccio con profili che coinvolgono la materia del coordinamento della finanza pubblica, ha ritenuto prevalente la materia dell’ordinamento civile tutte le volte in cui la disciplina oggetto di esame, come accade per quella afferente ai predetti compensi, sia volta a regolare «aspetti eminentemente privatistici, connessi al rapporto negoziale che si instaura tra le società a controllo pubblico e un’ampia platea di soggetti», dovendosi far fronte all’esigenza di apprestare una disciplina uniforme a livello nazionale (sentenza n. 191 del 2017).

In considerazione di ciò, la Corte ha ritenuto che l’art. 57, comma 6, della legge in oggetto abbia violato il riparto delle competenze legislative, per aver esteso alle società pubbliche una disciplina regolamentare (quella dettata dal d.P.C.m. n. 143 del 2022) che la legge dello Stato, unica competente in materia, ha invece espressamente escluso e ne ha pertanto dichiarato la sua illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

È stato poi impugnato inoltre anche l’art. 71, commi 1 e 3, della legge in oggetto per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992 e all’art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Il comma 1 dell’art. 71 ha esteso, fino al 2026, la particolare “indennità di funzione” introdotta, durante il periodo dell’emergenza pandemica, in favore delle strutture private accreditate con il Servizio sanitario regionale. Tale misura, che ha consentito l’erogazione di prestazioni sanitarie

oltre il budget annuale concordato con il Servizio sanitario regionale, era stata stabilita dalla precedente legge della Regione Sicilia, la n. 9 del 2020, per il solo triennio 2020-2022, in conformità ad analoghe previsioni nazionali, legate alla emergenza pandemica, con l'obiettivo di garantire un regolare flusso di cassa e mantenere la continuità del servizio.

Il ricorrente lamenta che l'estensione temporale di tale disciplina determinerebbe «una surrettizia remunerazione “pubblica” di prestazioni extrabudget», non consentita dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992. Ne deriverebbe un'inappropriata utilizzazione di risorse, altrimenti non riconoscibili, a carico del SSN, in contrasto anche con il piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Si sottolinea nel ricorso il carattere vincolante del predetto piano per la Regione Siciliana, che non può erogare livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale. Le disposizioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario, contenenti i vincoli che esprimono i principi di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa statale, sarebbero volte a preservare l'equilibrio economico sanitario regionale, non potendosi ritenere ammissibile, pena altrimenti la violazione dell'art. 81 Cost., un incremento dei costi non quantificato come quello generato dalla norma censurata.

Il comma 3 dell'art. 71 della legge regionale impugnata consente invece il riconoscimento, in favore delle Residenze sanitarie assistenziali accreditate con il servizio sanitario regionale, della parte fissa delle spese per il personale.

Il ricorrente denuncia il contrasto di questa disposizione con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992. La norma interposta evocata non consentirebbe la remunerazione di singoli fattori produttivi, e dei relativi costi, delle strutture accreditate con il SSR (nel caso di specie, come recita la norma, si tratta della «parte fissa di spese connesse al personale dipendente e convenzionato contrattualizzato per struttura, in proporzione ai posti letto accreditati»), ma stabilirebbe la remunerazione delle prestazioni erogate secondo l'ammontare globale predefinito, o budget, indicato negli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinquies della medesima fonte nazionale.

La Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità relativa al comma 1 dell'art. 71 della legge in oggetto per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la legge regionale disponendo l'estensione della misura oltre i limiti temporali legati al periodo dell'emergenza è venuta meno ai vincoli discendenti dal sistema nazionale del budget di spesa, illegittimamente ampliando gli esborsi a carico del bilancio regionale, già in equilibrio precario.

Come ricordato in altre occasioni dalla Corte, in tema di prestazioni extrabudget, l'osservanza del tetto di spesa sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile nei confronti dei soggetti operanti nel sistema, che costituisce la misura delle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato, nell'obiettivo di razionalizzazione della spesa pubblica e di raggiungimento di una situazione di equilibrio finanziario (sentenza n. 76 del 2023, punto 6.1.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, ex plurimis, anche Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 5 aprile 2024, n. 9100, che richiama, tra le altre, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 13 settembre 2021, n. 6264; e, più recentemente, in termini, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 aprile 2023, n. 3876).

Al contempo, il censurato meccanismo della legge siciliana, nel combinarsi della previgente disciplina regionale e di quella successiva impugnata, realizza una impropria “dilatazione” dei tempi di restituzione dell'anticipazione maturata dalle strutture accreditate nel 2020, secondo una logica, già censurata dalla Corte in altra recente occasione, improntata all'ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana «la quale, anziché recuperare il disavanzo precedente, può così effettuare nuove spese prive di idonea copertura, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri ai fini del ripristino del turbato equilibrio» (sentenza n. 120 del 2024, punto 6 del Considerato in diritto).

La Corte ha pertanto condiviso l'ulteriore censura del ricorrente incentrata sulla vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, la quale, come sopra già rimarcato, costituisce «espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del

correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro (sentenza n. 130 del 2020)» (sentenza n. 155 del 2023, punto 7 del Considerato in diritto; più recentemente, tra le altre, sentenza n. 1 del 2024).

Al contrario, non è stata ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento al comma 3 dell'art. 71 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 81 Cost., poiché si trattava di spese coperte dal sistema del budget. In questo caso, infatti, la legge siciliana ha stabilito che tali spese, pur sempre a carico del bilancio regionale, sono riconosciute “senza ulteriori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito del budget assegnato in sede di contrattualizzazione”, in tal modo fornendo espressa garanzia che non vi saranno spese ulteriori rispetto a quelle programmate.

Oggetto di censura, infine, è stato l'art. 138 della legge in oggetto, per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito.

Questa disposizione, “al fine di garantire il funzionamento delle case della comunità e degli ospedali di comunità.”, ha sancito l'aumento annuale del 15 per cento dei limiti di spesa destinati al personale degli enti del Servizio sanitario regionale.

Secondo il ricorrente, il legislatore regionale, discostandosi dalle previsioni della norma statale interposta, avrebbe esorbitato dalle proprie competenze, per non aver rispettato i principi di programmazione e contenimento della spesa pubblica quanto ai costi del personale.

La Corte non ha ritenuto fondata tale questione, in quanto la disposizione impugnata è arricchita da un sistema di richiami alla legge nazionale che consente di escludere che sia prevista una deroga ai criteri di programmazione statale sul contenimento della spesa riferita all'aumento del costo del personale degli enti del Servizio sanitario regionale.

La piena ratio alla normativa statale, quanto ai livelli di spesa massima che non sono valicati, determina, poi, la non fondatezza altresì della censura inerente alla violazione dell'art. 81 Cost.

SENTENZA N. 197
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 49, 57, comma 6, 71, commi 1 e 3, 83, comma 2, e 138 della legge della Regione Siciliana 31 gennaio 2024, n. 3 (Disposizioni varie e finanziarie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 aprile 2024, depositato in cancelleria il 4 aprile 2024, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 24 settembre 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Enrico Pistone Nascone per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto alcune disposizioni della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, distintamente indicate nel prosieguo.

Le censure del ricorrente si incentrano sulla ritenuta violazione del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni, in riferimento, in particolare, all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., evocato sotto vari profili con riguardo alle diverse disposizioni regionali oggetto di impugnazione, nonché sul denunciato *vulnus* all'art. 81 Cost., in materia di copertura delle leggi di spesa.

2.– La prima questione ha ad oggetto l'art. 49 della richiamata legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, che, al fine di «fronteggiare i maggiori costi derivanti dall'esercizio delle funzioni rese», stabilisce un adeguamento delle tariffe per le prestazioni poste in essere dalle strutture adibite alla riabilitazione di alcune categorie di soggetti fragili (comma 1) e per quelle rese dai centri dialisi (comma 2). Gli aumenti sono previsti, rispettivamente, nella misura del 7 e del 2 per cento, in entrambi i casi «a valere sui fondi del servizio sanitario regionale». Le modalità attuative vengono demandate ad un decreto interassessoriale dell'assessore regionale per la salute e dell'assessore regionale per l'economia (comma 3).

Il ricorrente deduce la violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., «in materia di copertura di leggi di spesa e coordinamento della finanza pubblica». Le censure muovono dalla considerazione del piano operativo e della relativa cornice economico-finanziaria che assistono l'attuale situazione di rientro della Regione Siciliana dai disavanzi della spesa sanitaria. Si rileva nel ricorso che detta Regione, in quanto tuttora sottoposta al piano di rientro, «non può erogare livelli ulteriori di assistenza rispetto a quelli previsti dalla normativa statale», a norma dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191

del 2009. Si richiama, altresì, l'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, che prevede la remunerazione delle prestazioni, rese dalle strutture private accreditate, secondo il sistema delle tariffe massime, predefinite con provvedimento statale (adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome) e calcolate sulla base dei costi standard di produzione.

Nel quadro così richiamato, il ricorrente si duole della determinazione delle percentuali di aumento delle tariffe, di cui all'impugnata disposizione regionale, denunciando la mancanza di elementi informativi (con riguardo ai criteri di calcolo utilizzati per la quantificazione degli adeguamenti e alle relative "fonti-dati") sufficienti a valutarne la correttezza sulla base dell'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992. Si richiamano, in particolare, le modalità di calcolo delle tariffe indicate dai commi 3 e 5 di quest'ultima disposizione, riconoscendo la possibilità che, in base a dette norme, le regioni stabiliscano «variazioni tariffarie» purché nel rispetto della «surrichiamata normativa specifica in materia tariffaria» e ferma restando «la garanzia dell'equilibrio economico finanziario dello stesso S.S.R.», viepiù per le regioni, come quella Siciliana, che devono sottostare al piano di rientro.

2.1.– La questione è fondata.

2.1.1.– In via generale, deve ribadirsi che, come questa Corte ha ripetutamente sottolineato con riferimento alla spesa sanitaria, le regioni «sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore» (sentenza n. 76 del 2023, punto 6.1.4. del *Considerato in diritto*).

Al riguardo, assumono rilevanza i vincoli che discendono, per la regione che li abbia sottoscritti, dai piani di rientro dal deficit di bilancio in materia sanitaria (*ex plurimis*, sentenza n. 20 del 2023). Essi sono funzionali al mantenimento della spesa pubblica entro confini certi e predeterminati e, al tempo stesso, consentono comunque l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in favore degli utenti del servizio sanitario. La disciplina dei piani di rientro va, in definitiva, ricondotta, secondo la giurisprudenza di questa Corte, a «un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 278 del 2014)» (sentenza n. 20 del 2023). Le previsioni dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, che riguardano la disciplina dei piani di rientro, sono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, per effetto del quale «la regione è quindi obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro (sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014)» (ancora, sentenza n. 20 del 2023).

2.1.2.– Venendo più specificamente alle odierne censure, è noto che la Regione Siciliana è attualmente sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario: di conseguenza, come più volte affermato da questa Corte, «nel suo bilancio non possono essere previste spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali» (da ultimo, sentenza n. 1 del 2024). Gli unici esborsi consentiti alla Regione sono quelli obbligatori derivanti dal soddisfacimento dei LEA, entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro (sentenza n. 172 del 2018). Non sono certamente tali quelli che derivano dall'adozione, da parte della regione, di tariffe sanitarie superiori a quelle di riferimento, come definite a livello nazionale secondo le procedure previste dall'art. 8-*sexies*, commi 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 502 del 1992, ciò che è proprio quanto deriva dalle disposizioni regionali contestate.

2.1.3.– In proposito, la difesa regionale, senza smentire che le variazioni in aumento siano andate oltre i limiti derivanti dai valori nazionali di riferimento, ha dedotto che l'incremento delle tariffe troverebbe copertura nel piano di rientro, così dovendosi considerare superato il divieto di aggravamento delle spese di cui alla norma interposta evocata dal ricorrente (l'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009).

Si tratta, tuttavia, di un dato di fatto meramente allegato dalla Regione e rimasto privo di dimostrazione. La difesa erariale, anzi, lo ha specificamente contestato in pubblica udienza,

sostenendo che nessuna previsione del piano di rientro ha contemplato la possibilità, per la Regione Siciliana, di aumentare le tariffe per le prestazioni assistenziali indicate dall'art. 49 della legge regionale in esame.

Deve quindi concludersi che la Regione è venuta meno al divieto di introdurre nuove spese incidenti sulle voci del proprio bilancio relative alla spesa sanitaria, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alle norme interposte richiamate nel ricorso, con assorbimento delle altre censure.

3.– Il ricorrente ha poi impugnato l'art. 57, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in relazione agli artt. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019 e 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, questi ultimi evocati quali «norme interposte».

La disposizione denunciata stabilisce che, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale di cui al comma 6 dell'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016, chiamato a fissare i compensi massimi degli amministratori e dei dipendenti delle società controllate, si applicano le disposizioni di cui al d.P.C.m. n. 143 del 2022.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che in tal modo, oltre a non essere chiarito l'ambito soggettivo di applicazione della norma, si otterrebbe l'effetto di estendere l'applicabilità del menzionato regolamento governativo agli organi amministrativi delle società pubbliche sottoposte a vigilanza e/o controllo della Regione, in contrasto con la norma interposta evocata, l'art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019, che espressamente esclude dette società dall'ambito di applicazione della disciplina regolamentare.

Anche il relativo regime transitorio sarebbe in contrasto con quello dettato dal legislatore statale con l'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, che – nel fissare la disciplina da applicare per la determinazione dei compensi degli amministratori e dei dipendenti delle società partecipate, nelle more dell'adozione del decreto di cui al precedente comma 6 – richiama l'art. 4, comma 4, secondo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, e il d.m. n. 166 del 2013.

La difesa regionale pone l'accento sulla mancata adozione, da parte dello Stato, del decreto ministeriale previsto dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016 e afferma che, di conseguenza, il legislatore siciliano si sarebbe trovato «costretto» ad individuare, quale «mero parametro di riferimento» per la liquidazione dei compensi in questione, le previsioni del d.P.C.m. n. 143 del 2022 il quale costituisce «un provvedimento comunque statale».

Tale iniziativa risponderebbe a canoni di legittimità anche perché, secondo la Regione, non sussisterebbero i presupposti per l'applicabilità, alle società da essa partecipate, del d.m. n. 166 del 2013 (pur richiamato dall'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016), in ragione di quanto prevede l'art. 1, comma 1, della stessa fonte ministeriale.

3.1.– La questione è fondata.

3.1.1.– Preliminarmente, occorre chiarire che la disposizione impugnata, nel menzionare gli «enti di cui al comma 2 del citato articolo 11» del d.lgs. n. 175 del 2016, non può che riferirsi alle società sottoposte a controllo pubblico, atteso che l'art. 11, comma 2, in essa richiamato (il quale stabilisce che «L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico») riguarda proprio dette società.

3.1.2.– Entrando nel merito delle censure, va ribadito che, con riferimento alla disciplina delle società a partecipazione pubblica, come questa Corte ha chiarito, gli aspetti inerenti ai «compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, [al]la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, [e al]le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale» (sentenza n. 191 del 2017).

In tale quadro, sono da ricondurre alla predetta competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 153 del 2022) anche le previsioni, destinate ad applicarsi a regime, di cui all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, le quali demandano al Ministro dell'economia e delle finanze

l'adozione di un decreto contenente «indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce» per la classificazione delle società a controllo pubblico.

Pur nell'oggettivo intreccio con profili che coinvolgono la materia del coordinamento della finanza pubblica, questa Corte, nella prospettiva di un sindacato da condurre caso per caso in ragione dell'oggetto della disposizione sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale, ha infatti ritenuto prevalente la materia dell'ordinamento civile tutte le volte in cui la disciplina oggetto di esame, come accade per quella afferente ai predetti compensi, sia volta a regolare «aspetti eminentemente privatistici, connessi al rapporto negoziale che si instaura tra le società a controllo pubblico e un'ampia platea di soggetti», dovendosi far fronte all'esigenza di apprestare una disciplina uniforme a livello nazionale (sentenza n. 191 del 2017).

3.1.3.– Tanto premesso, nello scrutinio della disposizione siciliana impugnata, che richiama le previsioni del d.P.C.m. n. 143 del 2022 quanto alla fissazione dei compensi per gli amministratori e i dipendenti delle società partecipate, occorre riferirsi alla previsione statale, evocata nel ricorso, sulla base della quale esso è stato emanato. Si tratta dell'art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019, che ai fini della determinazione dei compensi e dei gettoni di presenza per i componenti degli organi di amministrazione e di controllo «degli enti e organismi di cui al comma 590, escluse le società», rimanda, per l'appunto, a un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». La disposizione si riferisce a tutte le pubbliche amministrazioni che concorrono a determinare la cosiddetta finanza pubblica allargata (individuabili attraverso il richiamo al comma 590, che a sua volta rinvia agli enti e agli organismi «di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi comprese le autorità indipendenti, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale»), con la significativa eccezione delle «società». Di conseguenza, in forza di detta espressa esclusione, agli organismi costituiti in forma societaria, per i quali l'elargizione dei compensi grava sulla finanza pubblica, non possono applicarsi le previsioni del d.P.C.m. n. 143 del 2022, che è stato emanato proprio in attuazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019. Del resto, e coerentemente, quel d.P.C.m. esclude dal proprio ambito di applicazione, tra gli altri, proprio «le società di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175» (art. 2, comma 2, lettera *b*).

3.1.4.– Né assume rilievo, sotto diverso (ma collegato) profilo, il fatto che il comma 602 dello stesso art. 1 della legge n. 160 del 2019 abbia escluso, per le regioni, l'applicabilità – tra le altre – della disposizione di cui al comma 596 (che è inserito in «un corpo normativo unitario e omogeneo diretto alle sole amministrazioni non territoriali»: sentenza n. 70 del 2021). Infatti, una volta che il legislatore regionale ha nondimeno ritenuto di prendere a parametro la disciplina dettata dal d.P.C.m. n. 143 del 2022, avrebbe dovuto pur sempre rispettare l'ambito di applicazione che la legge dello Stato riserva a tale fonte secondaria, e, quindi, non avrebbe potuto estenderla alle «società».

È fuor di dubbio che il predetto comma 596, nella parte in cui esclude espressamente l'applicazione per le società del d.P.C.m. chiamato a regolare i predetti compensi, attiene prevalentemente alla materia dell'ordinamento civile, delineando un limite, valido sia a regime, sia nel periodo transitorio, concernente la disciplina di tale specifico aspetto riferito al rapporto negoziale tra le medesime società e i soggetti che le amministrano. In altri termini, viene qui in rilievo non già la regola transitoria posta dall'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 (come, peraltro, ritenuto dallo stesso ricorrente nella seconda parte del motivo di impugnazione in esame), bensì la diversa previsione di legge che, nel regolare un aspetto privatistico del rapporto di lavoro, esclude che alle società a partecipazione pubblica possa essere applicato il d.P.C.m. n. 143 del 2022, valido per gli altri soggetti pubblici. Corretta è, pertanto, l'impostazione del ricorso nella parte in cui censura la violazione, ad opera della disposizione in esame, della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile.

3.1.5.– Né potrebbe qui farsi valere la clausola di salvaguardia di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016 (e nemmeno quella, analoga, di cui all'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, come convertito) la quale, come questa Corte ha di recente puntualizzato, pure può condurre – all'esito di un giudizio

di compatibilità con gli statuti e le relative norme di attuazione, da condurre caso per caso – a concludere nel senso della non applicabilità, «nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano», delle disposizioni contenute nel testo unico stesso (sentenza n. 153 del 2022). Infatti, come precisato, il vincolo che, nel caso di specie, la Regione Siciliana ha infranto discende non dalle previsioni del testo unico sulle società partecipate, che sono assistite da quella clausola di salvaguardia, ma dall'art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019, che esclude l'applicabilità del d.P.C.m. n. 143 del 2022 ai fini della determinazione dei compensi *de quibus*.

Questa Corte ha costantemente affermato che, con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, le regole fissate dalla legge statale in materia «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (da ultimo, *ex plurimis*, sentenze n. 84 del 2023 e n. 154 del 2019).

Ne consegue che l'art. 57, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024 ha violato il riparto delle competenze legislative, per aver esteso alle società pubbliche una disciplina regolamentare (quella dettata dal d.P.C.m. n. 143 del 2022) che la legge dello Stato, unica competente in materia, ha invece espressamente escluso. Va pertanto dichiarata la sua illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4.– È poi impugnato l'art. 71, commi 1 e 3, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024 per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

4.1.– Il comma 1 dell'art. 71 interviene a prorogare una disciplina che, inizialmente, era stata dettata per il solo periodo interessato dall'emergenza da COVID-19, stabilendo che la restituzione dell'acconto sul budget per l'anno 2020 – riconosciuto in favore di alcune strutture sanitarie specialistiche accreditate a titolo di «indennità di funzione» e oggetto di conguaglio mediante prestazioni rese extrabudget, secondo quanto era stato previsto dall'art. 5, comma 15, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 – possa estendersi per il settennio 2020-2026, oltre dunque il triennio 2020-2022 (indicato dalla precedente disposizione).

Il ricorrente lamenta che l'estensione temporale di tale disciplina, ormai sganciata dal contesto emergenziale della pandemia (durante il quale erano state adottate analoghe misure nazionali: è qui citato l'art. 4, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito), determinerebbe «una surrettizia remunerazione “pubblica” di prestazioni extrabudget», non consentita dall'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992. Ne deriverebbe un'inappropriata utilizzazione di risorse, altrimenti non riconoscibili, a carico del SSN, in contrasto anche con il piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Si sottolinea nel ricorso il carattere vincolante del predetto piano per la Regione Siciliana, che non può erogare livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale. Le disposizioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario, contenenti i vincoli che esprimono i principi di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa statale, sarebbero volte a preservare l'equilibrio economico sanitario regionale, non potendosi ritenere ammissibile, pena altrimenti la violazione dell'art. 81 Cost., un incremento dei costi non quantificato come quello generato dalla norma censurata.

4.2.– Il comma 3 dell'art. 71 della legge regionale impugnata stabilisce quanto segue: «[a] fine di sostenere il mantenimento degli standard strutturali e funzionali previsti dalla vigente normativa e garantire la compiuta erogazione dei relativi LEA, le Aziende sanitarie provinciali provvedono a riconoscere annualmente alle strutture RSA accreditate la parte fissa di spese connesse al personale dipendente e convenzionato contrattualizzato per struttura, in proporzione ai posti letto accreditati, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito del *budget* assegnato in sede di contrattualizzazione».

Il ricorrente denuncia il contrasto di questa disposizione con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992. La norma interposta evocata non consentirebbe la remunerazione di singoli fattori produttivi, e dei relativi costi, delle

strutture accreditate con il SSR (nel caso di specie, come recita la norma, si tratta della «parte fissa di spese connesse al personale dipendente e convenzionato contrattualizzato per struttura, in proporzione ai posti letto accreditati»), ma stabilirebbe la remunerazione delle prestazioni erogate secondo l'ammontare globale predefinito, o budget, indicato negli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies* della medesima fonte nazionale.

In ordine alle questioni promosse in riferimento all'art. 71 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, la Regione resistente ha svolto difese unicamente con riguardo a quella avente ad oggetto il comma 1.

In proposito, la Regione ha osservato che l'estensione temporale del meccanismo di conguaglio con prestazioni extrabudget, di cui all'art. 5, comma 15, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, varrebbe a contenere i costi del contenzioso instaurato dalle strutture accreditate nei confronti delle aziende sanitarie per il pagamento dell'indennità di funzione, quale prevista dalla norma regionale del 2020. Ciò, peraltro, non comporterebbe alcun incremento di spesa, in quanto i relativi costi sarebbero coperti con il «fondo contenzioso» di ciascuna azienda, e sarebbe anzi funzionale al soddisfacimento di una più ampia assistenza sanitaria per gli utenti.

4.3.– Con riguardo alla questione concernente il comma 1 dell'art. 71 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, occorre preliminarmente osservare che tale disposizione estende temporalmente l'applicazione del meccanismo di conguaglio stabilito, in precedenza, dall'art. 5, comma 15, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020. In base a tale meccanismo, che interveniva in materia di prestazioni rese dalle strutture accreditate con il SSR, si consentiva a queste ultime di restituire l'anticipazione loro riconosciuta per l'anno 2020 (a titolo di «indennità di funzione» per il periodo della pandemia) mediante gli importi maturati come extrabudget, non liquidabile, nelle annualità successive.

Rispetto all'originaria durata triennale, tale meccanismo è stato esteso, dalla disposizione impugnata, al settennio 2020-2026. Viene, infatti, stabilito che la restituzione in favore del SSR di quanto ricevuto dalle strutture accreditate a titolo di anticipazione avvenga «esclusivamente mediante prestazioni extra-budget non liquidabili, in riferimento ad ogni singola annualità del detto settennio, con copertura, stante la natura transattiva della presente norma, nel fondo rischi per contenzioso di ciascuna Azienda, ove le somme non siano già state erogate».

Il previgente art. 5, comma 15, della citata legge regionale n. 9 del 2020 – al fine di garantire alle strutture accreditate un regolare flusso di cassa, destinato a finanziare le attività assistenziali con onere a carico del SSR e ad assolvere agli oneri di gestione funzionali alla continuità del servizio – prevedeva, a sua volta, che le strutture private accreditate, «per le mensilità oggetto della emergenza Covid-19», venissero «remunerate a partire dalla mensilità di marzo 2020, a titolo di “indennità di funzione”» secondo un importo «pari ad un dodicesimo del budget assegnato per il 2019» che, considerato «in acconto» su quello «assegnato o assegnando per il 2020», poteva essere oggetto di conguaglio con gli importi maturati «come *extra-budget* non liquidabile nel triennio 2020-2022».

Si trattava però di una norma che, entrata in vigore nel 2020 e, quindi, nel periodo dell'emergenza pandemica appena iniziata, si manteneva sulla scia di analoghe misure nazionali (art. 4, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito), che attribuivano alle regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano il potere di riconoscere alle strutture accreditate, destinatarie di apposito budget per l'anno 2020 e che avessero sospeso le attività ordinarie, «un contributo *una tantum* legato all'emergenza in corso [...] a ristoro dei soli costi fissi comunque sostenuti».

4.3.1.– Tanto premesso, la questione avente ad oggetto il comma 1 dell'art. 71 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024 è fondata.

4.3.2.– L'estensione, operata dalla disposizione impugnata, del termine di restituzione dell'anticipazione maturata nel 2020 oltre i limiti temporali della legislazione d'emergenza non rinvia più giustificazione nella necessità di arginare gli effetti del fenomeno pandemico rispetto alla gestione del SSR e comporta anzi, come denuncia il ricorrente, un inappropriato utilizzo di risorse sanitarie regionali «a copertura di prestazioni sanitarie delle strutture accreditate altrimenti non riconoscibili a carico del S.S.R.» perché destinato ad operare al di fuori del sistema del budget.

Secondo quanto stabilito dall'art. 8-*sexies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 «[l]e strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinqüies* e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento», dove "l'ammontare predefinito", o budget, esaurisce la misura della prestazione erogabile.

Come ricordato da questa Corte, in tema di prestazioni extrabudget, l'osservanza del tetto di spesa sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile nei confronti dei soggetti operanti nel sistema, che costituisce la misura delle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato, nell'obiettivo di razionalizzazione della spesa pubblica e di raggiungimento di una situazione di equilibrio finanziario (sentenza n. 76 del 2023, punto 6.1.2. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, *ex plurimis*, anche Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 5 aprile 2024, n. 9100, che richiama, tra le altre, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 13 settembre 2021, n. 6264; e, più recentemente, in termini, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 aprile 2023, n. 3876).

Al contempo, il censurato meccanismo della legge siciliana, nel combinarsi della previgente disciplina regionale e di quella successiva impugnata, realizza una impropria "dilatazione" dei tempi di restituzione dell'anticipazione maturata dalle strutture accreditate nel 2020, secondo una logica, già censurata da questa Corte in altra recente occasione, improntata all'ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana «la quale, anziché recuperare il disavanzo precedente, può così effettuare nuove spese prive di idonea copertura, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri ai fini del ripristino del turbato equilibrio» (sentenza n. 120 del 2024, punto 6 del *Considerato in diritto*).

Va quindi condivisa l'ulteriore censura del ricorrente incentrata sulla vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, la quale, come sopra già rimarcato, costituisce «espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro (sentenza n. 130 del 2020)» (sentenza n. 155 del 2023, punto 7 del *Considerato in diritto*; più recentemente, tra le altre, sentenza n. 1 del 2024).

Non spostano i termini della questione le difese della Regione resistente, che fanno leva sugli obiettivi – in tesi perseguiti dalla disposizione impugnata – di ampliamento delle prestazioni sanitarie e di composizione transattiva dei contenziosi insorti con le strutture accreditate. L'illegittimità costituzionale che affligge la disposizione denunciata attiene, infatti, non al risultato finale che essa persegue, ma ai mezzi impiegati, che si traducono, come detto, nel riconoscimento di prestazioni rese al di fuori del sistema del budget di spesa.

4.3.3.– Per quanto precede, le questioni di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 71 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024 sono fondate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., restando assorbito l'ulteriore profilo di censura, attinente alla copertura di bilancio.

4.4.– La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento al comma 3 dell'art. 71 non è fondata.

Come dianzi precisato, la disposizione impugnata prevede che le aziende sanitarie provinciali riconoscano annualmente, in favore delle strutture RSA accreditate, la parte fissa delle spese per il personale dipendente «senza ulteriori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito del budget assegnato in sede di contrattualizzazione».

L'espressa previsione dell'osservanza del sistema del budget di spesa, quanto al costo del fattore produttivo ivi contemplato («nell'ambito del budget assegnato in sede di contrattualizzazione»), insieme alla garanzia dell'invarianza finanziaria («senza ulteriori oneri per la finanza pubblica»), sottraggono fondatezza al formulato rilievo di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, al contempo, al denunciato *vulnus* all'art. 81 Cost., in quanto si esclude la possibilità di spese ulteriori rispetto a quelle già programmate.

5.– È poi impugnato l'art. 83, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024 che, per le spese legali «derivanti da procedimenti correlati alle funzioni [...] di commissari straordinari e commissari liquidatori degli ATO» (come si legge nel ricorso), non prevede la quantificazione degli oneri assunti dalla Regione in favore dei propri dipendenti, non consentendo così di verificare la congruità della copertura finanziaria mediante le risorse disponibili indicate nella voce menzionata di bilancio.

Il ricorrente lamenta la violazione del vincolo di copertura finanziaria delle leggi di spesa, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost.

A propria difesa, la Regione resistente osserva che la previsione impugnata costituirebbe una mera specificazione di altra norma regionale ancora vigente. Viene richiamata la legge reg. Siciliana n. 145 del 1980 che, all'art. 39, riconosce ai dipendenti regionali l'assistenza legale mediante rimborso delle spese sostenute e, inoltre, la successiva legge regionale n. 30 del 2000 che, in via interpretativa, ha fissato l'ambito di applicabilità della precedente previsione.

5.1.– Successivamente all'instaurazione del presente giudizio, è stata approvata la legge reg. Siciliana n. 25 del 2024. Lo *ius superveniens* ha integrato la disposizione denunciata, in coerenza con le censure articolate nel ricorso, con la seguente previsione: «[p]er far fronte agli oneri di cui al presente comma è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2024, la spesa di 262.640,00 euro, cui si provvede mediante incremento di pari importo a valere sulla disponibilità della Missione 9, Programma 4, Capitolo 242533» (art. 32, comma 2, lettera *b*).

Sussistono le condizioni che consentono di ritenere, per costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 109 del 2024, n. 223 e n. 80 del 2023, n. 222 e n. 92 del 2022), la piena soddisfazione delle ragioni fatte valere nel ricorso. Nonostante la disposizione censurata sia rimasta in vigore per oltre sei mesi, deve escludersi che essa abbia prodotto gli effetti lesivi paventati in ricorso, alla luce della dichiarazione dell'organo regionale competente per materia, non contestata da controparte.

Con la nota dell'11 settembre 2024, depositata alla pubblica udienza del 24 settembre 2024, infatti, l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ha attestato che «la norma originaria (l.r. n. 3/2024, art. 83, comma 2 lett. *b*) non ha avuto concreta applicazione, non essendo stati liquidati rimborsi spese ai soggetti e per le causali ivi indicate».

5.2.– Va, dunque, dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine all'impugnazione dell'art. 83, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024.

6.– Oggetto di censura, infine, è l'art. 138 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito.

La disposizione denunciata stabilisce, al comma 1, che, «[a]l fine di garantire il funzionamento delle case della comunità e degli ospedali di comunità, in linea con gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), i limiti di spesa destinati al personale degli enti del servizio sanitario regionale sono arricchiti annualmente con un aumento del 15 per cento».

Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama, preliminarmente, il potenziamento dell'assistenza sanitaria territoriale per gli anni 2025 e 2026, previsto dall'art. 1, comma 244, della legge n. 213 del 2023, che ha autorizzato un incremento della spesa per il personale. In tale contesto, la norma siciliana avrebbe stabilito un "arricchimento" delle categorie normate al di fuori dei limiti percentuali e delle condizionalità previste dalla legge statale, con contestuale ampliamento delle piante organiche del personale, in via autonoma rispetto a quanto stabilisce la normativa dello Stato di cui all'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito. Osserva il ricorrente, in particolare, che quest'ultima disposizione, concernente il contenimento degli aumenti del costo del personale, ne prevede un incremento annuo ulteriormente rivedibile al rialzo a determinate condizioni, non contemplate dalla disposizione della Regione Siciliana. In definitiva, il legislatore regionale, discostandosi dalle previsioni della norma statale interposta, avrebbe esorbitato dalle proprie competenze, per non aver rispettato i principi di programmazione e contenimento della spesa pubblica quanto ai costi del personale.

6.1.– La questione non è fondata.

In linea con l'obiettivo del potenziamento dell'assistenza territoriale – la cui spesa, come fa notare il ricorrente, è stata incrementata, a livello nazionale, dall'art. 1, comma 244, della legge n. 213 del 2023, rispetto agli importi già autorizzati dall'art. 1, comma 274, della legge n. 234 del 2021 – l'impugnato art. 138, al comma 1, prevede un aumento del 15 per cento dei limiti di spesa destinati al personale degli enti del Servizio sanitario regionale.

Al successivo comma 2, la disposizione censurata aggiunge che, «[p]er le finalità di cui al comma 1, le piante organiche sono ampliate in conformità alla direttiva attuativa, prot. Servizio 1/n. 24514, dell'Assessorato regionale della salute - dipartimento per la pianificazione strategica e tenuto conto delle seguenti disposizioni: articolo 1, comma 268, lettera *b*), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 e successive modificazioni; articolo 4, comma 9-*septiesdecies*, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14; articolo 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2023, n. 56».

Una complessiva lettura dei due commi, che arricchiscono la disposizione impugnata attraverso un sistema di richiami alla legge nazionale, consente di escludere che sia prevista una deroga ai criteri di programmazione statale sul contenimento della spesa riferita all'aumento del costo del personale degli enti del Servizio sanitario regionale.

Tra le norme richiamate, infatti, vi è il comma 9-*septiesdecies* dell'art. 4 (rubricato «Proroga di termini in materia di salute») del d.l. n. 198 del 2022, come convertito. Quest'ultima disposizione, dopo aver previsto che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 1, comma 268, lettera *b*), della legge 30 dicembre 2021, n. 234, si applicano, previo espletamento di apposita procedura selettiva e in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale, al personale dirigenziale e non dirigenziale sanitario, socio-sanitario, amministrativo, tecnico e professionale reclutato dagli enti del Servizio sanitario nazionale, anche con contratti di lavoro flessibile, anche qualora non più in servizio», richiama, espressamente, proprio il rispetto dei «limiti di spesa di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60».

La norma interposta di cui si denuncia la violazione, in ragione dell'indicato meccanismo di richiamo – che vale a tenere ferme anche le modalità di certificazione del parametro di spesa, derivante dai lavori del Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'art. 12 dell'Intesa 23 marzo 2005 (Intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'articolo 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – non subisce, dunque, alcuna deroga da parte della disposizione siciliana impugnata.

6.2.– Non è, pertanto, fondata la censura di illegittimità costituzionale riferita alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

7.– La piena *relatio* alla normativa statale, quanto ai livelli di spesa massima che non sono valicati, determina, poi, la non fondatezza altresì della censura inerente alla violazione dell'art. 81 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge della Regione Siciliana 31 gennaio 2024, n. 3 (Disposizioni varie e finanziarie);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.

502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 138 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., 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 24 settembre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 15 ottobre 2024, n. 198

Materie: coordinamento della finanza pubblica, professioni e tutela della salute

Parametri invocati: artt. 3, 9, 117, commi secondo, lettera p), e terzo, 120, secondo comma, Cost., art. 3 dello statuto regionale di autonomia speciale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 3, commi 1 e 2, e 5, comma 47, lettera a), della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie».

Esito:

illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2;

non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 47, lettera a), promosse in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, e 5, comma 47, lettera a), della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie».

In primo luogo, rileva l'art. 3, commi 1 e 2, che istituisce un'«indennità» in favore dei consiglieri metropolitani. Ai sensi del comma 1, l'indennità è «equiparata a quella prevista per i consiglieri del comune capoluogo della città metropolitana», qualora i consiglieri metropolitani non siano investiti da deleghe da parte del sindaco metropolitano. Ai sensi del comma 2, gli stessi sono invece «equiparati [...] ai componenti della giunta del comune capoluogo della città metropolitana» nel caso in cui abbiano ricevuto deleghe dal sindaco metropolitano. In entrambi i casi, la legge regionale richiama l'art. 82 del d.lgs. n. 267 del 2000, recante la disciplina delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza in favore degli amministratori degli enti locali.

A giudizio del ricorrente, tali previsioni comporterebbero un aumento di spesa, in contrasto con la normativa nazionale, che, all'art. 1, comma 24, della legge n. 56 del 2014, stabilisce la gratuità dell'incarico di consigliere metropolitano. Sarebbero dunque violati gli artt. 3, 9, 117, commi secondo, lettera p), e terzo, Cost., «riguardanti il coordinamento della finanza pubblica», proprio in relazione alla previsione nazionale di gratuità dell'incarico de quo, nonché l'art. 3 dello statuto regionale di autonomia che non consentirebbe al legislatore sardo «di legiferare in materia finanziaria».

La Corte dichiara la questione fondata, ritenendo che l'intervento normativo della Regione Sardegna, nel prevedere un'indennità in favore dei consiglieri metropolitani, si è posto in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, tuttora vigente e non disponibile neppure nel dispiegarsi dell'autonomia speciale della Regione medesima.

La Corte, con orientamento costante, ha qualificato le norme statali che stabiliscono la gratuità delle funzioni rimesse agli amministratori degli enti locali come principio fondamentale della materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica», rilevando che il legislatore nazionale ha

compiuto una «scelta di fondo» che vincola e indirizza la disciplina rimessa alla competenza legislativa concorrente delle regioni (sentenze n. 23 del 2014 e n. 151 del 2012), anche ad autonomia speciale, in modo peraltro coerente con la contemporanea previsione dell'elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali (sentenza n. 168 del 2018). In particolare, «[c]on riguardo ai vincoli di finanza pubblica recati dalla legislazione statale, la Corte è costante nel ritenere che essi “si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017)” (sentenza n. 231 del 2017)» (sentenza n. 141 del 2024).

La Corte, dunque, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento delle restanti censure.

Il secondo gruppo di questioni riguarda la previsione dell'art. 5, comma 47, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha soppresso il comma 1 dell'art. 3-bis della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020. La disposizione da ultimo citata era stata introdotta dall'art. 54, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che aveva stabilito l'impegno, per la Regione, di erogare «borse di studio per la frequenza delle scuole di specializzazione di area sanitaria non medica».

Secondo il ricorrente la suddetta soppressione darebbe luogo ad «un'ambiguità» della normativa di risulta: è stato infatti mantenuto il comma 2 dello stesso art. 3-bis, che stabilisce le modalità di erogazione delle borse di studio e che, sul punto, richiama le previsioni nazionali di cui all'art. 8 della legge n. 401 del 2000 e all'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999.

Dalla rimarcata ambiguità deriverebbe la violazione dell'art. 3 Cost. «per contrasto con il principio di ragionevolezza», la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. con riferimento alla competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «tutela della salute», in relazione alla norma interposta di cui all'art. 2-bis del d.l. n. 42 del 2016, come convertito, che non prevede finanziamenti per la frequenza delle scuole di specializzazione dell'area non medica, pur consentendone transitoriamente l'attivazione, nonché la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. per lesione del principio di leale collaborazione, in quanto, nell'approvare la disposizione impugnata, la Regione autonoma Sardegna sarebbe venuta meno ad un «impegno precedentemente assunto» con il Governo, avente ad oggetto proprio l'eliminazione, nel testo dell'art. 3-bis, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020, di ogni riferimento alla normativa nazionale.

Nonostante che nelle more del giudizio la Regione Sardegna abbia modificato il comma 2 dell'art. 3-bis della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020, inserendovi l'originaria formulazione del comma 1 (nella sostanza, è stata reintrodotta la previsione che istituisce le borse di studio per le scuole di specializzazione dell'area non medica ma, al contempo, è stato eliminato il previgente riferimento (che si rinveniva nel comma 2) alla normativa nazionale di cui all'art. 8 della legge n. 401 del 2000 e all'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999), la Corte ritiene, anche alla luce di quanto rappresentato dalla difesa erariale, che lo *ius superveniens* non abbia determinato la cessazione della materia del contendere. Non risultano, infatti, elementi dai quali desumere che la disposizione impugnata, nella formulazione vigente al momento del promovimento delle questioni, non abbia ricevuto medio tempore applicazione.

La Corte nel merito ritiene che le questioni non siano fondate.

Il testo dell'art. 3-bis della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020, nella formulazione vigente al momento della presentazione del ricorso, non era affetto da un livello di ambiguità così serio da farne discendere la concreta inapplicabilità o, addirittura, la totale incomprendibilità, come sostenuto nel motivo di censura che invoca l'art. 3 Cost. e il principio di ragionevolezza. Pur a fronte della “soppressione” del comma 1, permaneva comunque la disciplina del comma 2, che espressamente si

riferiva all'erogazione delle borse di studio, queste ultime peraltro indicate anche dalla rubrica dell'articolo. Vi era anche già il comma 3 che (con richiamo all'articolo precedente) indicava comunque la misura e gli importi previsti e che, mediante il periodo finale aggiunto dall'art. 5, comma 47, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, ribadiva la natura «regionale» del finanziamento, «attribuito direttamente alle università beneficiarie».

Secondo la Corte, pertanto, non ricorrono gli estremi dell'assoluta «indeterminatezza dei [...] presupposti applicativi» in presenza dei quali, secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, una disposizione di legge è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 Cost. in quanto «irrimediabilmente oscura, e pertanto foriera di intollerabile incertezza» nella sua applicazione concreta (sentenza n. 110 del 2023).

L'avvenuta soppressione del comma 1 (prima ancora della riproposizione della medesima norma nel novellato comma 2) non comportava neppure la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla norma statale interposta di cui all'art. 2-bis del d.l. n. 42 del 2016, come convertito. Il ricorrente si riferisce, qui, al blocco dei finanziamenti che discende da quest'ultima disposizione, la quale, pur nel periodo transitorio di iniziale attivazione delle scuole di specializzazione di area non medica, attualmente non consente l'erogazione di borse di studio.

La Corte pur convenendo parzialmente con il ricorrente circa l'inquadramento della disciplina impugnata tra le materie di competenza legislativa concorrente di Stato e regioni – essendo regolato un aspetto concernente le attività di formazione specialistica in area sanitaria, riconducibili, in via prevalente, alle materie delle professioni e della tutela della salute (sentenze n. 112 del 2023, n. 249 del 2018 e n. 126 del 2014) – non ritiene, tuttavia, che la previsione del blocco delle borse di studio, imposto a livello statale con la ricordata norma di cui all'art. 2-bis del d.l. n. 42 del 2016, come convertito, possa configurare un principio fondamentale idoneo a vincolare il legislatore regionale.

Al riguardo la Corte ricorda che, a livello di disciplina statale, l'art. 8 della legge n. 401 del 2000 estende ai «veterinari, odontoiatri, farmacisti, biologi, chimici, fisici, psicologi» le modalità, previste per i medici dall'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, che consentono di determinare ogni tre anni il fabbisogno di laureati iscrivibili alle scuole di specializzazione post-laurea, con la precisazione che rimane ferma «la rilevazione annuale del fabbisogno anche ai fini della ripartizione annuale delle borse di studio nell'ambito delle risorse già previste». Solo in via transitoria, nell'attesa «di una definizione organica della materia», il legislatore d'urgenza del 2016 ha successivamente stabilito di “attivare” le scuole di specializzazione per l'area non medica – fino a quel momento non ancora operative – con esplicita deroga a quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 401 del 2000, senza «nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 2-bis del d.l. n. 42 del 2016, come convertito).

Secondo la Corte non è, dunque, ravvisabile, quanto all'attuale situazione che vede non finanziate le borse di studio dell'area non medica, alcuna compiuta “scelta di fondo”, sistematicamente e coerentemente perseguita dal legislatore nazionale. Il mancato finanziamento disposto dall'art. 2-bis del d.l. n. 42 del 2016, come convertito, esplicitamente qualificato come «deroga» rispetto ad una normativa altrimenti ancora applicabile, si risolve in una regola dettata da una particolare contingenza, che non può di certo precludere alle regioni di intervenire a regime e con proprie risorse (come, del resto, la stessa difesa erariale riconosce), nell'ambito delle competenze ad esse costituzionalmente attribuite. Con particolare riguardo alla Regione autonoma Sardegna, sottolinea che essa, a norma dell'art. 5, primo comma, lettera a), del proprio statuto di autonomia, «ha facoltà di adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione ed attuazione», e ciò con riferimento anche alla materia «istruzione di ogni ordine e grado, ordinamento degli studi».

La Regione Sardegna, pertanto, conformemente alle previsioni del proprio statuto di autonomia, ben può provvedere, con risorse proprie, al finanziamento delle borse di studio per le scuole di specializzazione dell'area sanitaria non medica, in tal senso dovendosi intendere la disciplina dettata dall'art. 3-bis della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020 (nella formulazione antecedente alle modifiche da ultimo introdotte con la legge reg. Sardegna n. 13 del 2024).

Inoltre, la Corte non ritiene fondata neppure la censura relativa ad un preteso contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, per essere il legislatore sardo venuto meno a un precedente «impegno» assunto con il Governo.

In proposito, rileva che il ricorrente non ha depositato alcun atto ufficiale della Regione autonoma Sardegna dal quale sarebbe ricavabile, in tesi, l'«impegno» in questione, che la Regione avrebbe mancato di rispettare. Ciò, a prescindere da altre considerazioni, di livello più generale, in ordine alla effettiva possibilità di considerare la «leale collaborazione» quale fattore che si impone nel procedimento di formazione delle leggi, anche regionali: possibilità che la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente escluso, fatte salve le eccezionali ipotesi, costituzionalmente previste, di concertazione legislativa (sentenza n. 237 del 2017 e, da ultimo, sentenza n. 139 del 2024), che nella specie non vengono in rilievo.

In conclusione, la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 47, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, promosse in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

SENTENZA N. 198
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, e 5, comma 47, lettera a), della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 febbraio 2024, depositato in cancelleria il successivo 22 febbraio, iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udita nell'udienza pubblica del 15 ottobre 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;
udito l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato alcune disposizioni della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023.

1.1.– In questa sede viene in esame, anzitutto, l'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che istituisce un'«indennità» in favore dei consiglieri metropolitani. Ai sensi del comma 1, l'indennità è «equiparata a quella prevista per i consiglieri del comune capoluogo della città metropolitana», qualora i consiglieri metropolitani non siano investiti da deleghe da parte del sindaco metropolitano. Ai sensi del comma 2, gli stessi sono invece «equiparati [...] ai componenti della giunta del comune capoluogo della città metropolitana» nel caso in cui abbiano ricevuto deleghe dal sindaco metropolitano. In entrambi i casi, la legge regionale richiama l'art. 82 del d.lgs. n. 267 del 2000, recante la disciplina delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza in favore degli amministratori degli enti locali.

A giudizio del ricorrente, tali previsioni comporterebbero un aumento di spesa, in contrasto con la normativa nazionale, che, all'art. 1, comma 24, della legge n. 56 del 2014, stabilisce la gratuità dell'incarico di consigliere metropolitano. Sarebbero dunque violati gli artt. 3, 9, 117, commi secondo, lettera p), e terzo, Cost., «riguardanti il coordinamento della finanza pubblica», proprio in relazione alla previsione nazionale di gratuità dell'incarico *de quo*, nonché l'art. 3 dello statuto regionale di autonomia che non consentirebbe al legislatore sardo «di legiferare in materia finanziaria».

1.2.– La questione è fondata.

1.2.1.– Occorre premettere che l'istituzione di un'indennità per i consiglieri delle città metropolitane, come prevista dalle disposizioni impugnate, costituisce una novità per lo stesso ordinamento regionale della Sardegna. In precedenza, la legge della Regione Sardegna 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna), stabiliva, infatti, all'art. 1,

comma 6, primo periodo, che «[l]e cariche degli organi delle unioni di comuni, delle province e delle città metropolitane sono esercitate a titolo gratuito».

Quest'ultima previsione era in linea con il quadro normativo nazionale di riferimento, come evolutosi fino a quel momento.

D'altro canto, il t.u. enti locali, oltre ad aver espressamente previsto un'indennità per il sindaco metropolitano (art. 82, comma 1), non aveva escluso la possibilità che anche i consiglieri metropolitani ricevessero un compenso per l'esercizio della propria funzione. L'art. 82, comma 8, lettera *d*), aveva infatti rimesso ad apposito decreto ministeriale la definizione di «speciali indennità di funzione per gli amministratori delle città metropolitane in relazione alle particolari funzioni ad esse assegnate». Con ciò si ribadiva la previsione dell'art. 9 della coeva fonte secondaria, approvata con decreto del Ministro dell'interno 4 aprile 2000, n. 119 (Regolamento recante norme per la determinazione della misura dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali, a norma dell'articolo 23 della legge 3 agosto 1999, n. 265), secondo la quale «[g]li amministratori delle città metropolitane avranno diritto ad una speciale indennità di funzione che sarà definita in apposito decreto in relazione alle particolari funzioni assegnate alle città metropolitane».

Il quadro normativo nazionale è poi radicalmente cambiato dapprima con l'art. 18, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, che – per quanto in questa sede più interessa – ha introdotto la regola della gratuità per le cariche di consigliere metropolitano, di sindaco metropolitano e di vicesindaco. È quindi intervenuta la legge n. 56 del 2014 che, in seno a una più ampia riforma dell'ordinamento degli enti locali (e, in particolare, delle città metropolitane), all'art. 1, comma 24, ha ribadito il principio della gratuità dell'incarico dei consiglieri metropolitani, al pari degli incarichi del sindaco metropolitano e dei componenti della conferenza metropolitana.

A tale principio, legato all'esigenza di ottenere risparmi di spesa dal funzionamento degli enti locali, si ispira a tutt'oggi la normativa statale di riferimento, pur in presenza di alcuni segnali in controtendenza, limitati, peraltro, solo a specifiche cariche pubbliche.

1.2.2.– Questa Corte, con orientamento costante, ha qualificato le norme statali che stabiliscono la gratuità delle funzioni rimesse agli amministratori degli enti locali come principio fondamentale della materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica», rilevando che il legislatore nazionale ha compiuto una «scelta di fondo» che vincola e indirizza la disciplina rimessa alla competenza legislativa concorrente delle regioni (sentenze n. 23 del 2014 e n. 151 del 2012), anche ad autonomia speciale, in modo peraltro coerente con la contemporanea previsione dell'elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali (sentenza n. 168 del 2018). Si è in particolare precisato che «[c]on riguardo ai vincoli di finanza pubblica recati dalla legislazione statale, questa Corte è costante nel ritenere che essi “si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017)” (sentenza n. 231 del 2017)» (sentenza n. 141 del 2024).

1.2.3.– L'intervento normativo della Regione autonoma Sardegna, nel prevedere un'indennità in favore dei consiglieri metropolitani, si è posto dunque in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, tuttora vigente e non disponibile neppure nel dispiegarsi dell'autonomia speciale della Regione medesima.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento delle restanti censure.

2.– Il secondo gruppo di questioni che si esamina nella presente sede riguarda la previsione dell'art. 5, comma 47, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha soppresso il comma 1 dell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020.

La disposizione da ultimo citata era stata introdotta dall'art. 54, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che aveva stabilito l'impegno, per la Regione, di erogare «borse di studio per la frequenza delle scuole di specializzazione di area sanitaria non medica».

L'avvenuta soppressione darebbe luogo, secondo il ricorrente, ad «un'ambiguità» della normativa di risulta: è stato infatti mantenuto il comma 2 dello stesso art. 3-*bis*, che stabilisce le modalità di erogazione delle borse di studio e che, sul punto, richiama le previsioni nazionali di cui all'art. 8 della legge n. 401 del 2000 e all'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999.

Dalla rimarcata ambiguità deriverebbe la violazione dell'art. 3 Cost. «per contrasto con il principio di ragionevolezza».

Si lamenta, inoltre, il *vulnus* all'art. 117, terzo comma, Cost. per violazione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «tutela della salute», in relazione alla norma interposta di cui all'art. 2-*bis* del d.l. n. 42 del 2016, come convertito, che non prevede finanziamenti per la frequenza delle scuole di specializzazione dell'area non medica, pur consentendone transitoriamente l'attivazione.

Infine, sarebbe violato anche l'art. 120, secondo comma, Cost. per lesione del principio di leale collaborazione, in quanto, nell'approvare la disposizione impugnata, la Regione autonoma Sardegna sarebbe venuta meno ad un «impegno precedentemente assunto» con il Governo, avente ad oggetto proprio l'eliminazione, nel testo dell'art. 3-*bis*, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020, di ogni riferimento alla normativa nazionale.

2.1.– Preliminarmente, occorre dar conto di una modifica normativa, intervenuta nelle more del giudizio.

L'art. 5, comma 7, della legge della Regione Sardegna 18 settembre 2024, n. 13 (Assestamento di bilancio 2024-2026 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e riconoscimento di debiti fuori bilancio), ha, infatti, sostituito il comma 2 dell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020, inserendovi l'originaria formulazione del comma 1: nella sostanza, è stata dunque reintrodotta la previsione che istituisce le borse di studio per le scuole di specializzazione dell'area non medica ma, al contempo, è stato eliminato il previgente riferimento (che si rinveniva nel comma 2) alla normativa nazionale di cui all'art. 8 della legge n. 401 del 2000 e all'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999.

L'Avvocatura dello Stato, in sede di pubblica udienza, ha riconosciuto che tali modifiche hanno escluso il richiamo alle modalità nazionali di erogazione delle borse di studio. Nondimeno, essa ha insistito nel chiedere la decisione di merito sulle promosse questioni di legittimità costituzionale, paventando – analogamente a quanto sostenuto nel ricorso – che l'impegno all'elargizione delle borse, quale discendente dalla legge della Regione Sardegna, possa comunque coinvolgere il livello di governo nazionale, a fronte di richieste di borse di studio per la frequenza delle scuole di specializzazione non mediche.

2.2.– Ritiene questa Corte, anche alla luce di quanto rappresentato dalla difesa erariale, che lo *ius superveniens* non abbia determinato la cessazione della materia del contendere.

Non risultano, infatti, elementi dai quali desumere che la disposizione impugnata, nella formulazione vigente al momento del promovimento delle questioni, non abbia ricevuto *medio tempore* applicazione. Essa, invero, ben avrebbe potuto, nel pur breve arco temporale in cui è perdurata la sua vigenza, consentire agli uffici amministrativi competenti anche solo di avviare le procedure prodromiche all'erogazione di borse di studio in favore degli specializzandi dell'area sanitaria non medica, e ciò proprio secondo le modalità praticate a livello nazionale (grazie al richiamo normativo che si rinveniva nel precedente testo dell'art. 3-*bis*, comma 2), come tali ritenute non corrette e specificamente contestate dal ricorrente.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, a fronte della modifica della disposizione impugnata in un giudizio in via principale, la cessazione della materia del contendere si determina quando

ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione della disposizione impugnata *medio tempore* (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2024 e n. 92 del 2022). Nel caso di specie, anche a voler ritenere che lo *ius superveniens* sia effettivamente soddisfacente – circostanza che, invero, la parte ricorrente ha espressamente smentito – non ricorre comunque, per quanto dianzi osservato, l'ulteriore condizione richiamata.

2.3.– Ciò posto, nel merito le questioni non sono fondate.

2.3.1.– Il testo dell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020, nella formulazione vigente al momento della presentazione del ricorso, non era affetto da un livello di ambiguità così serio da farne discendere la concreta inapplicabilità o, addirittura, la totale incomprendibilità, come sostenuto nel motivo di censura che invoca l'art. 3 Cost. e il principio di ragionevolezza.

Invero, pur a fronte della “soppressione” del comma 1, permaneva comunque la disciplina del comma 2, che espressamente si riferiva all'erogazione delle borse di studio, queste ultime peraltro indicate anche dalla rubrica dell'articolo. Vi era anche già il comma 3 che (con richiamo all'articolo precedente) indicava comunque la misura e gli importi previsti e che, mediante il periodo finale aggiunto dall'art. 5, comma 47, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, ribadiva la natura «regionale» del finanziamento, «attribuito direttamente alle università beneficiarie».

Non ricorrono, pertanto gli estremi dell'assoluta «indeterminatezza dei [...] presupposti applicativi» in presenza dei quali, secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, una disposizione di legge è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 Cost. in quanto «irrimediabilmente oscur[a], e pertanto forier[a] di intollerabile incertezza» nella sua applicazione concreta (sentenza n. 110 del 2023).

2.3.2.– L'avvenuta soppressione del comma 1 (prima ancora della riproposizione della medesima norma nel novellato comma 2) non comportava neppure la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla norma statale interposta di cui all'art. 2-*bis* del d.l. n. 42 del 2016, come convertito. Il ricorrente si riferisce, qui, al blocco dei finanziamenti che discende da quest'ultima disposizione, la quale, pur nel periodo transitorio di iniziale attivazione delle scuole di specializzazione di area non medica, attualmente non consente l'erogazione di borse di studio.

Pur dovendosi parzialmente convenire con il ricorrente circa l'inquadramento della disciplina impugnata tra le materie di competenza legislativa concorrente di Stato e regioni – essendo regolato un aspetto concernente le attività di formazione specialistica in area sanitaria, riconducibili, in via prevalente, alle materie delle professioni e della tutela della salute (sentenze n. 112 del 2023, n. 249 del 2018 e n. 126 del 2014) – non può, tuttavia, ritenersi che la previsione del blocco delle borse di studio, imposto a livello statale con la ricordata norma di cui all'art. 2-*bis* del d.l. n. 42 del 2016, come convertito, possa configurare un principio fondamentale idoneo a vincolare il legislatore regionale.

Giova, al riguardo, ricordare che, a livello di disciplina statale, l'art. 8 della legge n. 401 del 2000 estende ai «veterinari, odontoiatri, farmacisti, biologi, chimici, fisici, psicologi» le modalità, previste per i medici dall'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, che consentono di determinare ogni tre anni il fabbisogno di laureati iscrivibili alle scuole di specializzazione post-laurea, con la precisazione che rimane ferma «la rilevazione annuale del fabbisogno anche ai fini della ripartizione annuale delle borse di studio nell'ambito delle risorse già previste». Solo in via transitoria, nell'attesa «di una definizione organica della materia», il legislatore d'urgenza del 2016 ha successivamente stabilito di “attivare” le scuole di specializzazione per l'area non medica – fino a quel momento non ancora operative – con esplicita deroga a quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 401 del 2000, senza «nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 2-*bis* del d.l. n. 42 del 2016, come convertito).

Non è dunque ravvisabile, quanto all'attuale situazione che vede non finanziate le borse di studio dell'area non medica, alcuna compiuta “scelta di fondo”, sistematicamente e coerentemente perseguita dal legislatore nazionale. Il mancato finanziamento disposto dall'art. 2-*bis* del d.l. n. 42 del 2016, come convertito, esplicitamente qualificato come «deroga» rispetto ad una normativa altrimenti ancora applicabile, si risolve in una regola dettata da una particolare contingenza, che non può di certo precludere alle regioni di intervenire a regime e con proprie risorse (come, del resto, la

stessa difesa erariale riconosce), nell'ambito delle competenze ad esse costituzionalmente attribuite. Con particolare riguardo alla Regione autonoma Sardegna, va poi sottolineato che essa, a norma dell'art. 5, primo comma, lettera *a*), del proprio statuto di autonomia, «ha facoltà di adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione ed attuazione», e ciò con riferimento anche alla materia «istruzione di ogni ordine e grado, ordinamento degli studi».

La Regione autonoma Sardegna, pertanto, conformemente alle previsioni del proprio statuto di autonomia, ben può provvedere, con risorse proprie, al finanziamento delle borse di studio per le scuole di specializzazione dell'area sanitaria non medica, in tal senso dovendosi intendere la disciplina dettata dall'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020 (nella formulazione antecedente alle modifiche da ultimo introdotte con la legge reg. Sardegna n. 13 del 2024).

2.4.– Non è fondata, infine, la censura relativa ad un preteso contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, per essere il legislatore sardo venuto meno a un precedente «impegno» assunto con il Governo.

In proposito, è sufficiente rilevare che il ricorrente non ha depositato alcun atto ufficiale della Regione autonoma Sardegna dal quale sarebbe ricavabile, in tesi, l'«impegno» in questione, che la Regione avrebbe mancato di rispettare. Ciò, a prescindere da altre considerazioni, di livello più generale, in ordine alla effettiva possibilità di considerare la «leale collaborazione» quale fattore che si impone nel procedimento di formazione delle leggi, anche regionali: possibilità che la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente escluso, fatte salve le eccezionali ipotesi, costituzionalmente previste, di concertazione legislativa (sentenza n. 237 del 2017 e, da ultimo, sentenza n. 139 del 2024), che nella specie non vengono in rilievo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie»;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 47, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 30 ottobre 2024, n. 201

Materia: tutela della salute, finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, commi 1, 2 e 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8 (Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8 (Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali), limitatamente alle parole «e della elettrosensibilità»;
- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, nella parte in cui utilizza l'espressione «alle patologie» anziché «alla patologia», nonché l'espressione «delle malattie» anziché «della malattia»;
- non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera c), della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, commi 1, 2 e 3, l'articolo 3, comma 1, e l'articolo 7, comma 1, lettera c), della legge regionale della Calabria n. 8 del 2024 (Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali), in riferimento agli articoli 3, 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Le prime censure sono rivolte ai commi 1 e 2 dell'articolo 1 per la parte in cui la legge promuove l'istituzione di ambulatori dedicati all'attività gratuita di screening, nonché di ambulatori multidisciplinari, a livello sia ospedaliero che territoriale, per il trattamento e la gestione degli esiti di fibromialgia ed elettrosensibilità.

Tali disposizioni violerebbero l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto si porrebbero in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che impone alle regioni impegnate nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, come la Regione Calabria, il divieto di effettuare spese non obbligatorie e, quindi, di destinare le risorse del Servizio sanitario regionale a prestazioni non incluse nei LEA.

Le citate disposizioni regionali sarebbero, infatti, costituzionalmente illegittime in quanto comporterebbero l'erogazione di prestazioni – screening e trattamento di fibromialgia ed elettrosensibilità – non comprese fra quelle garantite dal Servizio sanitario nazionale (SSN) ai sensi del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, relative unicamente ad alcune patologie oncologiche (cancro alla mammella, al colon-retto e cervicocarcinoma).

Le medesime disposizioni violerebbero anche l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, dal momento che, in condizioni di risorse contingentate, l'impiego di una parte di esse per prestazioni non essenziali porrebbe il problema della copertura delle spese relative alle prestazioni essenziali.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 201 del 2024 ha riconosciuto che non sono incostituzionali le previsioni contenute nell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria n. 8 del 2024 (Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali), volte a promuovere l'istituzione, a livello sia ospedaliero che territoriale, di ambulatori, anche multidisciplinari, dedicati all'attività gratuita di screening, trattamento e gestione degli esiti della fibromialgia.

La Corte ha, inoltre, precisato che la realizzazione di tali prestazioni -pur non ricomprese fra i livelli essenziali delle prestazioni (LEA), elencati nel d.P.C.m. 12 gennaio 2017 - non contrasta con il divieto di spese non obbligatorie, di cui all'articolo 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, gravante sulle regioni, come la Calabria, sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario. E ciò in quanto esse sono attuate dalla Regione senza «oneri di spesa a carico del bilancio regionale», in forza (ed entro i limiti) delle risorse di uno specifico fondo statale istituito nel 2021 con l'art. 1, comma 972, della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022) e «finalizzato allo studio, alla diagnosi e alla cura della fibromialgia». Tali risorse sono state poi ripartite fra le regioni con lo specifico compito di individuare «sul proprio territorio uno o più centri specializzati, idonei alla diagnosi e alla cura della fibromialgia e in grado di assicurare una presa in carico multidisciplinare al fine di assicurare ai pazienti tutte le cure» (art. 1, comma 1, del d.m. 8 luglio 2022) e il legislatore calabrese con le disposizioni impugnate non ha fatto altro che perseguire tale obiettivo.

Le medesime disposizioni regionali sono state, invece, dichiarate incostituzionali dalla Corte, nella parte in cui estendono la previsione dell'istituzione, nel territorio regionale, di ambulatori anche multidisciplinari, alla diagnosi, al trattamento e alla cura dell'elettrosensibilità, sindrome distinta dalla fibromialgia, peraltro finora neppure riconosciuta quale patologia in senso tecnico dagli organismi internazionali e interni di ricerca medica. Le prestazioni inerenti a tale sindrome, in quanto non riconducibili al fondo di cui al citato articolo 1, comma 972, della legge n. 234 del 2021, specificamente riferito alla sola fibromialgia, né ai LEA sono, infatti, tali da generare un incremento della spesa sanitaria regionale incompatibile con il divieto di spese non obbligatorie.

La Corte ha, tuttavia, espresso l'auspicio che, a livello statale, si porti al più presto a conclusione, secondo le procedure e le modalità previste e in linea con le indicazioni del progresso scientifico e medico, l'aggiornamento dei LEA, la cui individuazione è ferma al d.P.C.m. 12 gennaio 2017. In assenza di tale aggiornamento, i cittadini residenti in regioni sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario si trovano, infatti, nell'impossibilità di usufruire di prestazioni divenute essenziali alla luce di sopravvenute evidenze scientifiche e a garanzia delle quali il medesimo piano è sottoscritto.

Infine sono state ritenute non fondate le censure relative alle previsioni di cui all'articolo 1, comma 3, articolo 3, comma 1, e articolo 7, comma 1, lettera c) della medesima legge regionale inerenti alle attività di collaborazione presso gli ambulatori multidisciplinari, nonché, più in generale, di supporto e aiuto ai pazienti, per le quali è espressamente indicato il coinvolgimento solo di associazioni di volontariato e di altre associazioni. Al riguardo, la Corte ha affermato che il richiamo operato dal legislatore regionale solo ad alcuni tipi di enti del terzo settore (ETS), peraltro in maniera poco accurata e disomogenea, non ha un significato preclusivo, bensì meramente esemplificativo. Alla luce di una lettura sistematica dell'intera legge, nonché dai lavori preparatori della stessa, risulta chiaro che il legislatore calabrese ha inteso, all'opposto, riferirsi a tutto il «complesso e variegato arcipelago dei soggetti di diritto privato che “esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale”» (così recita il comma 1 dell'art. 5 della medesima legge) e peraltro «nell'ottica del “coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS” (sentenza n. 131 del 2020)».

SENTENZA N. 201
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2 e 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8 (Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14 maggio 2024, depositato in cancelleria il 15 maggio 2024, iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udita nell'udienza pubblica del 30 ottobre 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 30 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 17 del 2024), ha impugnato gli artt. 1, commi 1, 2 e 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera c), della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

2.– Le prime censure sono rivolte ai commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, nella parte in cui promuovono l'istituzione di ambulatori dedicati all'attività gratuita di *screening*, nonché di ambulatori multidisciplinari, a livello sia ospedaliero che territoriale, per il trattamento e la gestione degli esiti di fibromialgia ed elettrosensibilità.

Tali disposizioni violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbero in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che impone alle regioni impegnate nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, come la Regione Calabria, il divieto di effettuare spese non obbligatorie e, quindi, di destinare le risorse del Servizio sanitario regionale a prestazioni non incluse nei LEA.

Le citate disposizioni regionali sarebbero, infatti, costituzionalmente illegittime in quanto comporterebbero l'erogazione di prestazioni – *screening* e trattamento di fibromialgia ed elettrosensibilità – non comprese fra quelle garantite dal Servizio sanitario nazionale (SSN) ai sensi del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, relative unicamente ad alcune patologie oncologiche (cancro alla mammella, al colon-retto e cervicocarcinoma).

Le medesime disposizioni violerebbero anche l'art. 81, terzo comma, Cost., dal momento che, in condizioni di risorse contingentate, l'impiego di una parte di esse per prestazioni non essenziali porrebbe il problema della copertura delle spese relative alle prestazioni essenziali.

2.1.– In via preliminare, occorre rievocare le premesse normative e giurisprudenziali su cui si fondano le richiamate censure.

2.1.1.– È noto che, con la legge finanziaria 2005 (legge n. 311 del 2004) e la successiva intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005 (Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'articolo 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), è stata introdotta una procedura per le regioni con bilancio sanitario in deficit, incentrata sulla definizione di un piano di rientro, quale parte integrante di un accordo da sottoscrivere tra la regione in disavanzo e lo Stato, volto a individuare «gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza [...]» (art. 1, comma 180, della medesima legge n. 311 del 2004). Tali interventi vincolano la regione in disavanzo – come stabilito dall'art. 1, comma 796, lettera *b*), secondo periodo, della legge n. 296 del 2006, e dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009 – in quanto «costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 1 del 2024), come questa Corte ha ripetutamente riconosciuto (fra le tante, sentenze n. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020). Tra i vincoli cui soggiacciono le regioni in piano di rientro, vi è il divieto, posto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 – evocato dal ricorrente come norma interposta – di effettuare «spese non obbligatorie», vale a dire spese relative a interventi diversi da quelli individuati dal medesimo piano di rientro (e dai successivi programmi operativi).

Considerato che ogni piano di rientro è finalizzato, a un tempo, al contenimento della spesa sanitaria e alla garanzia dell'effettività dei LEA – la cui determinazione mira a evitare «che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (sentenza n. 72 del 2020) –, per assicurare la necessaria tutela del diritto fondamentale alla salute devono ritenersi obbligatorie le spese inerenti alle prestazioni corrispondenti ai LEA, mentre incorrono nel citato divieto le spese per «prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato» (sentenze n. 242 e n. 161 del 2022). Ciò anche in considerazione della circostanza che, in condizioni di risorse limitate, l'uso delle stesse per prestazioni non obbligatorie mette a rischio la copertura delle spese per le prestazioni essenziali (sentenza n. 190 del 2022).

2.2.– Tanto premesso e considerato che la Regione Calabria è sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario, sulla base di un accordo originariamente siglato il 17 dicembre 2009 e ora proseguito per effetto del citato programma operativo di consolidamento e sviluppo 2022-2025, occorre verificare se, nella specie, le prestazioni previste dalle disposizioni regionali impugnate siano riconducibili al *genus* delle prestazioni extra-LEA e, soprattutto, se l'erogazione di tali prestazioni determini un incremento della spesa sanitaria regionale.

2.2.1.– Tale accertamento, tuttavia, non può risolversi nella mera constatazione della mancata menzione delle prestazioni indicate nelle disposizioni regionali impugnate – *screening* e trattamento di fibromialgia ed elettrosensibilità presso ambulatori dedicati, anche multidisciplinari – nell'elenco di quelle garantite dal SSN ai sensi del d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Elenco, peraltro, rimasto da allora immutato, nonostante le previsioni dell'art. 1, commi da 556 a 558, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», affidino a un'apposita «Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale» (comma 556) il compito di formula[re] annualmente una proposta di aggiornamento dei [medesimi] LEA» (comma 558), «al fine di garantire l'efficacia e l'appropriatezza clinica e organizzativa delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale nell'ambito dei LEA, anche in relazione all'evoluzione scientifica e tecnologica» (comma 556).

Per svolgere l'accertamento in modo compiuto, occorre, infatti, valutare l'effettiva portata normativa delle disposizioni regionali impugnate, anche alla luce dei lavori preparatori, tenendo conto sia della loro formulazione testuale, sia della loro collocazione sistematica nel quadro dell'intera legge reg. Calabria n. 8 del 2024, nonché, in via ulteriore, della loro connessione con la normativa statale in materia.

2.2.2.– Dalla relazione illustrativa del testo originario della proposta di legge regionale – in seguito modificato in sede di dibattito consiliare – emerge chiaramente come obiettivo della stessa fosse, inizialmente, il riconoscimento della rilevanza sociale della sola fibromialgia, quale patologia complessa e debilitante, «che colpisce approssimativamente 1,5-2 milioni di italiani» ed è contraddistinta da una «sintomatologia diffusa plurisetoriale a carattere doloroso», tale da provocare un «alto grado di disabilità» e da comportare, in assenza di un percorso diagnostico terapeutico assistenziale a livello regionale, rilevanti «costi diretti e indiretti correlati alla gestione del dolore» a carico anche del Servizio sanitario regionale, per farmaci, visite mediche e indagini diagnostiche.

Da qui, la rilevata necessità di tracciare l'incidenza a livello regionale della citata patologia mediante l'istituzione di un apposito registro; nonché di incrementare la sensibilizzazione nei confronti della stessa con l'istituzione di una giornata regionale per la lotta alla fibromialgia; e, ancora, di agevolare la diagnosi precoce e la definizione di un percorso assistenziale specifico, sviluppando «una rete clinico-assistenziale regionale strutturata in livelli di assistenza basati su diversi gradi di competenza, operante a livello ospedaliero e territoriale», al fine di garantire «l'applicazione delle linee guida, la standardizzazione delle attività, la multidisciplinarietà dell'intervento, la continuità della cura, la formazione e l'addestramento continuo degli operatori [...]».

Nel dibattito consiliare, riportato nei lavori preparatori (XII legislatura regionale, Consiglio regionale, seduta del 12 marzo 2024, resoconto n. 38), si è rilevato come tali obiettivi coincidano con quelli oggetto di svariate e recenti iniziative parlamentari (in particolare, ben sei mozioni, approvate all'unanimità, poco prima dell'adozione della legge regionale, dalla Camera dei deputati, che si affiancano ai numerosi progetti di legge già pendenti in materia): iniziative tutte volte a promuovere l'inserimento della sindrome fibromialgica fra i LEA – anche in considerazione della configurazione, sin dal 1992, della stessa come malattia del sistema muscolo-scheletrico e del tessuto connettivo da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) – e ad agevolare l'individuazione nel territorio nazionale di centri di ricerca per lo studio di tale sindrome, nonché di strutture sanitarie pubbliche idonee alla diagnosi e alla riabilitazione.

L'iniziativa legislativa della Regione Calabria si colloca, pertanto, in tale contesto e mira, «in attesa del riconoscimento della fibromialgia e della elettrosensibilità a livello nazionale», a offrire «un servizio di supporto», «promuove[ndo] l'istituzione di ambulatori dedicati all'attività gratuita di screening»; nonché di «ambulatori multidisciplinari dedicati unicamente alla patologie in cui è prevista la collaborazione di figure specialistiche, per il trattamento e la gestione degli esiti delle malattie» (come previsto nell'impugnato art. 1, commi 1 e 2, nel testo in seguito emendato, in sede di dibattito consiliare, proprio in considerazione dell'impossibilità per la Regione, sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, di impegnarsi autonomamente a istituire tali ambulatori, anziché limitarsi a promuoverne l'istituzione); nonché «di un Centro di coordinamento regionale con il fine di creare una rete di ambulatori [...] e un percorso diagnostico-terapeutico assistenziale (PDTA)», anche per «garantire standardizzazione ed equità d'accesso alle prestazioni, con il coinvolgimento di figure specialistiche, distribuite su tutto il territorio regionale» (come previsto dall'art. 2, peraltro non impugnato).

La realizzazione di tali interventi, che la medesima legge reg. Calabria n. 8 del 2024 prevede senza «oneri di spesa a carico del bilancio regionale» (art. 6), è correlata – come emerge in maniera esplicita dai già richiamati lavori preparatori – all'impiego delle risorse di un fondo specificamente «finalizzato allo studio, alla diagnosi e alla cura della fibromialgia», istituito dal legislatore statale con l'art. 1, comma 972, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).

Con decreto del Ministro della salute 8 luglio 2022 (Riparto del contributo di 5 milioni di euro, ex articolo 1, comma 972, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, finalizzato allo studio, alla diagnosi e alla cura della fibromialgia), tale fondo è stato poi ripartito fra tutte le regioni, compresa la Calabria, sulla base della quota di accesso definita in sede di riparto del fabbisogno sanitario nazionale standard per l'anno 2021, con un chiaro vincolo di destinazione e cioè «[a] fine di sensibilizzare le strutture

sanitarie nell'organizzazione di percorsi terapeutici e riabilitativi di cura e diagnosi per le persone affette da fibromialgia, anche mediante interventi formativi specifici, nonché nell'attività di studio della stessa [...]» (art. 1). In particolare, l'art. 1, comma 2, del citato decreto ministeriale pone in capo alle regioni beneficiarie delle risorse del fondo il compito di individuare «sul proprio territorio uno o più centri specializzati, idonei alla diagnosi e alla cura della fibromialgia e in grado di assicurare una presa in carico multidisciplinare al fine di assicurare ai pazienti tutte le cure».

2.3.– Nel quadro normativo così ricostruito, risulta, pertanto, innegabile la stretta connessione fra le disposizioni statali inerenti al predetto fondo per la fibromialgia e le disposizioni regionali impugnate, là dove le medesime promuovono l'istituzione, sul territorio calabrese, di ambulatori anche multidisciplinari dedicati alla diagnosi e alla cura della fibromialgia.

Queste ultime, in quanto attuative delle prime, devono, però, operare nei limiti delle risorse statali assegnate alla Regione Calabria (che, nei lavori preparatori della legge regionale impugnata, risultano ancora intatte e quindi utilizzabili «per progetti coerenti con il decreto ministeriale di assegnazione»), nonché delle finalità indicate dal legislatore statale. Pertanto, le disposizioni impugnate, nelle parti concernenti la fibromialgia, non incorrono nel divieto di spese non obbligatorie, di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in quanto – in attesa dell'inserimento di tale sindrome fra le patologie la cui diagnosi e cura è a carico del Servizio sanitario nazionale, – provvedono alla realizzazione di prestazioni comunque previste e finanziate dallo Stato, grazie allo specifico fondo istituito nel 2021. In questa particolare prospettiva, le prestazioni in discorso, pur riconducibili al *genus* delle prestazioni extra-LEA, ne costituiscono una *species* particolare: in quanto finanziate direttamente dallo Stato, infatti, esse non generano alcun incremento di spesa a carico del bilancio regionale, idoneo a pregiudicare la copertura delle spese per i LEA.

I richiamati argomenti, mentre inducono a respingere le censure di illegittimità costituzionale promosse dal ricorrente in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost., nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, là dove dispongono che la Regione Calabria promuove l'istituzione di ambulatori anche multidisciplinari per la diagnosi e la terapia della fibromialgia, non consentono, viceversa, l'estensione della previsione di tali prestazioni per l'elettrosensibilità.

Tale estensione – frutto di un emendamento presentato in commissione e poi approvato in consiglio – fuoriesce, infatti, dal raggio di operatività della normativa statale inerente al fondo per la fibromialgia, attenendo a una sindrome, l'elettrosensibilità, diversa dalla prima, peraltro finora neppure riconosciuta quale patologia in senso tecnico dagli organismi internazionali (OMS) e interni di ricerca medica.

La previsione delle prestazioni di diagnosi e cura inerenti a tale sindrome, in quanto non comprese fra quelle la cui erogazione è stata prevista e finanziata dal legislatore statale attraverso il fondo di cui al citato art. 1, comma 972, della legge n. 234 del 2021, né inserite fra le prestazioni essenziali di cui al d.P.C.m. 12 gennaio 2017, genera, dunque, un incremento della spesa sanitaria regionale inerente a prestazioni non essenziali, incompatibile con il divieto di spese non obbligatorie.

2.4.– In conclusione, le questioni promosse nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge impugnata sono fondate nella sola parte in cui le citate disposizioni regionali, come in precedenza intese, prevedono che la Regione Calabria promuova l'istituzione di ambulatori anche multidisciplinari per la diagnosi e la terapia dell'elettrosensibilità.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 2024 limitatamente alle parole «e della elettrosensibilità», nonché dell'art. 1, comma 2, della medesima legge regionale, nella parte in cui utilizza l'espressione «alle patologie» anziché «alla patologia», nonché l'espressione «delle malattie» anziché «della malattia».

2.5.– Alla luce della ricostruzione sin qui operata, questa Corte non può, tuttavia, esimersi anzitutto dal sollecitare la Regione Calabria a provvedere a dare al più presto attuazione alle misure finalizzate alla diagnosi e cura della fibromialgia, di cui alla legge reg. Calabria n. 8 del 2024, in linea con quanto previsto dal legislatore statale già con l'art. 1, comma 792, della legge n. 234 del 2021 e

con il d.m. 8 luglio 2022, impiegando le risorse a ciò appositamente destinate e ad oggi non ancora utilizzate.

D'altro canto, questa Corte non può non formulare l'auspicio che, a livello statale, si giunga in tempi rapidi, secondo le procedure e le modalità previste e in linea con le indicazioni del progresso scientifico e medico, all'aggiornamento dei LEA, la cui individuazione è ferma al d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Tale aggiornamento è ormai divenuto indifferibile, in considerazione della più volte riconosciuta «primazia della tutela sanitaria» (sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020), nonché della necessità di evitare che i cittadini residenti in regioni sottoposte a piano di rientro siano posti nella condizione di non poter usufruire di prestazioni – che, peraltro, ove finalizzate all'attività di prevenzione, sono, per loro natura, in grado di produrre, nel medio-lungo periodo, risparmi di spesa addirittura superiori all'immediato contenimento dei costi – rivelatesi essenziali alla luce di sopravvenute evidenze scientifiche, a garanzia delle quali il medesimo piano è sottoscritto.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, impugna altresì: l'art. 1, comma 3, della medesima legge reg. Calabria n. 8 del 2024, nella parte in cui prevede che gli ambulatori multidisciplinari (di cui al comma 2) possano essere «coadiuvati da sportelli delle associazioni di volontariato che si occupano di fibromialgia e di elettrosensibilità sul territorio regionale, le quali, con proprio personale volontario, possono fornire supporto e contribuire a dare conforto al paziente affetto da fibromialgia e da elettrosensibilità»; l'art. 3, comma 1, della citata legge regionale, nella parte in cui dispone che «[l]a Regione riconosce il rilevante apporto delle associazioni e del volontariato che si occupano della fibromialgia e della elettrosensibilità sul territorio regionale, valorizzando e diffondendo le loro attività aventi come obiettivo il perseguimento di finalità di solidarietà [...]»; infine, l'art. 7, comma 1, lettera c), della stessa legge, nella parte in cui prevede la presentazione, ogni due anni, da parte della Giunta al Consiglio regionale, di una relazione volta a documentare, fra l'altro, «le attività di informazione e formative nonché le campagne di sensibilizzazione promosse dalle associazioni sul territorio regionale».

Tali disposizioni consentirebbero forme di collaborazione istituzionale soltanto alle associazioni di volontariato e ad altre associazioni, in contrasto con le norme statali contenute nel cod. terzo settore (di cui al d.lgs. n. 117 del 2017), ove è previsto che tutti gli ETS (compresi quelli non qualificati come organizzazioni di volontariato o non costituiti in forma di associazione) possano svolgere, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettere b) e c), prestazioni sanitarie e socio-sanitarie e avvalersi dell'apporto di volontari. Esse, pertanto, limiterebbero irragionevolmente il novero degli ETS abilitati al coinvolgimento e alla collaborazione istituzionale nelle attività aventi a oggetto prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, in contrasto con l'art. 3 Cost., e invaderebbero la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, cui deve ricondursi non solo la conformazione specifica e l'organizzazione degli ETS, ma anche la definizione delle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche.

3.1.– Le questioni sono prive di fondamento, nei termini di seguito precisati.

3.1.1.– Questa Corte ha già avuto occasione di riconoscere la «funzione unificante» svolta dal codice del terzo settore, «diretta a ordinare e a riportare a coerenza la disciplina degli ETS, superando le precedenti frammentazioni e sovrapposizioni» e dettando una «definizione unitaria di ETS» (sentenza n. 72 del 2022). Tale definizione è contenuta nell'art. 4 cod. terzo settore che tiene insieme, pur senza operare una loro «indistinta omologazione» (sentenza n. 72 del 2022), tutti «gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali) e gli altri enti “atipici” (le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, “senza scopo di lucro, [...] finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi”, e che risultano “iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore” (sentenza n. 131 del 2020)» (sentenza n. 72 del 2022).

Si tratta di soggetti privati – la cui disciplina, pertanto, quanto a conformazione, organizzazione, ma anche alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricade «tipicamente nella competenza statale [relativa alla] materia “ordinamento civile”» (sentenza n. 152 del 2024) – che sono «rappresentativi della “società solidale”» (sentenze n. 52 del 2021 e n. 131 del 2020). Essi compongono il sistema degli ETS, radicato «in una dimensione che attiene ai principi fondamentali della nostra Costituzione, in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà che l’art. 2 Cost. pone “tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico” (sentenza n. 75 del 1992) e a concorrere all’“eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell’art. 3 della Costituzione” (sentenza n. 500 del 1993)» (sentenza n. 72 del 2022).

Tale sistema, nell’ottica del cod. terzo settore, è chiamato a dare forma concreta al principio di sussidiarietà orizzontale, proclamato dal quarto comma dell’art. 118 Cost., in virtù del quale le attività di interesse generale ben possono «essere perseguite anche da una “autonoma iniziativa dei cittadini” che [...] risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese» (sentenza n. 131 del 2020). Proprio in quanto rappresentativi della società solidale, gli ETS «spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un’importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”» (sentenza n. 131 del 2020; successivamente sentenza n. 52 del 2021).

Pertanto, l’art. 5 cod. terzo settore identifica le «attività di interesse generale» che tutti gli ETS, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, svolgono «in via esclusiva o principale [...] per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale», secondo un lungo e puntuale elenco che comprende, fra l’altro, le attività aventi a oggetto : «a) interventi e servizi sociali [...]; b) interventi e prestazioni sanitarie; c) prestazioni socio-sanitarie [...]; d) educazione, istruzione e formazione professionale [...]».

3.1.2.– Tanto premesso, la lettura sistematica di tutte le disposizioni che compongono la legge reg. Calabria n. 8 del 2024, anche alla luce della *ratio* complessiva di quest’ultima, rende possibile un’interpretazione delle disposizioni regionali impugnate in linea con l’art. 5 cod. terzo settore e, quindi, conforme alla Costituzione.

Occorre, infatti, rilevare che il legislatore regionale, nelle varie disposizioni della citata legge regionale, menziona: una prima volta le «associazioni di volontariato», a proposito dell’attività di ausilio agli ambulatori multidisciplinari, svolta dal personale volontario per il supporto e conforto ai pazienti (art. 1, comma 3); in seguito le «associazioni» (genericamente indicate) e il «volontariato» (art. 3, comma 1), là dove afferma che la Regione Calabria riconosce il rilevante apporto dato dai medesimi e ne valorizza e diffonde le relative attività «aventi come obiettivo il perseguimento di finalità di solidarietà, diretta ad aiutare persone affette da fibromialgia e da elettrosensibilità»; un’altra volta ancora le «associazioni» operanti sul territorio regionale (art. 7, comma 1, lettera c), delle cui «attività di informazione e formative nonché [del]le [cui] campagne di sensibilizzazione» la Giunta regionale è tenuta a dare conto al Consiglio, in occasione della verifica biennale dell’attuazione dell’intera legge regionale; infine, «gli enti del Terzo settore presenti sul territorio calabrese» (art. 4, non impugnato), alle cui iniziative «di rilevante interesse regionale [...] finalizzate alla promozione dell’informazione e alla sensibilizzazione degli operatori del settore e della popolazione sulle caratteristiche delle malattie, sulla sintomatologia e sulle procedure di prevenzione, sulle complicanze, nonché alla realizzazione di apposite sessioni di screening», la Regione «può concedere il patrocinio morale» (comma 2), accanto alle iniziative realizzate dalle pubbliche amministrazioni, in occasione della giornata per la lotta alla fibromialgia.

Si tratta, in definitiva, di plurimi richiami a tipologie di enti («associazioni», «volontariato»), identificate in maniera generica e atecnica, di volta in volta differenti, sebbene alle medesime siano

imputate attività sostanzialmente coincidenti e riconducibili a quelle iniziative «di rilevante interesse regionale» che l'art. 4 attribuisce espressamente e correttamente a tutti gli «enti del Terzo settore» presenti sul territorio regionale. La genericità dei termini impiegati e la coincidenza fra le attività cui si riferiscono le disposizioni impugnate e quelle imputate dalla medesima legge reg. Calabria n. 8 del 2024 – sia pure in una distinta disposizione – agli ETS «consente di interpretare la categoria dei beneficiari in senso costituzionalmente conforme all'art. 3 Cost.» (sentenza n. 52 del 2021), nonché alle norme del cod. terzo settore. Si deve, dunque, ritenere che il legislatore regionale, sia pure con un linguaggio tecnicamente non preciso, abbia inteso riferirsi, con riguardo allo svolgimento di attività di interesse generale comunque riconducibili in prevalenza alle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie di cui all'art. 5, lettere *b*) e *c*), cod. terzo settore, a quel complesso e variegato arcipelago dei soggetti di diritto privato che «esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale» (come recita il comma 1 dell'art. 5 appena richiamato), avvalendosi preferibilmente di volontari.

A sostegno di tale lettura soccorrono, ancora una volta, i lavori preparatori della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, da cui risulta che uno degli obiettivi perseguiti è proprio il riconoscimento del «rilevante apporto» fornito da «associazioni» e «comitati di volontariato che si occupano di fibromialgia ed elettrosensibilità sul territorio regionale», che hanno rappresentato il vero «motore» della legge e che «possono contribuire a coadiuvare gli ambulatori multidisciplinari e valorizzare e diffondere le proprie attività aventi come obiettivo il perseguimento di finalità di solidarietà, diretta ad aiutare persone sofferenti [...]».

Nell'ottica del «coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS» (sentenza n. 131 del 2020), può concludersi, quindi, che il legislatore regionale – con riguardo alle attività di collaborazione presso gli ambulatori multidisciplinari, nonché, più in generale, di supporto e aiuto ai pazienti, oltre che di informazione e di sensibilizzazione sulle indicate patologie – ha richiamato solo alcuni tipi di ETS, peraltro in maniera poco accurata e disomogenea, senza tuttavia aver assegnato a tali espressioni significati preclusivi, bensì meramente esemplificativi. Né il riferimento ricorrente al «volontariato», pur rivelando un *favor* nei confronti degli enti che si avvalgono di volontari, assume alcuna valenza discriminatoria, considerato che, ai sensi dell'art. 17 cod. terzo settore, tutti gli ETS possono avvalersi di volontari senza limitazioni, previste solo per l'impresa sociale, non a caso esclusa dall'imputazione di tali attività di interesse generale.

3.1.3.– Sono, pertanto, non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost, nei confronti degli artt. 1, comma 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, in quanto tali disposizioni devono essere interpretate nel senso che i riferimenti alle associazioni di volontariato, al volontariato e alle associazioni sono estesi a qualunque ETS annoverato nell'art. 5 cod. terzo settore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8 (Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali), limitatamente alle parole «e della elettrosensibilità»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, nella parte in cui utilizza l'espressione «alle patologie» anziché «alla patologia», nonché l'espressione «delle malattie» anziché «della malattia»;

3) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Calabria n. 8 del 2024,

promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 26 novembre 2024, n. 202

Materie: tutela della salute - Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16 (Modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 “Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio”, 24 luglio 2017, n. 29 “Istituzione dell’Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.” e disposizioni diverse)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della l.r. Puglia 16/2024, nella parte in cui, alla lettera b), ha aggiunto all’art. 3 della l.r. Puglia 29/201 i commi 2-bis, limitatamente alla lettera a), 2-ter, 2-quater, 2-quinquies e 2-sexies.
- Inammissibilità o non fondatezza delle altre questioni sollevate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettere a) b), della legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16, recante modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio), 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell’Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.) e disposizioni diverse, in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata ha modificato la l.r. Puglia 29/2017, istitutiva dell’Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.

La lettera a) del comma 1 della norma impugnata ha aggiunto all’art. 2 della l.r. Puglia 29/2017 il nuovo comma 5-bis, secondo cui l’A.Re.S.S. opera, fra l’altro, come ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione salute e del benessere animale della Regione.

La stessa disposizione, alla lettera b) del comma 1, ha aggiunto all’art. 3 della l.r. Puglia 29/2017 i nuovi commi 2-bis (suddiviso nelle lettere a, b, c e d), 2-ter (suddiviso nelle lettere a, b e c), 2-quater, 2-quinquies e 2-sexies, che attribuiscono all’A.Re.S.S. nuove competenze e dettano norme sul loro esercizio.

In particolare, tali nuove competenze attengono alla gestione: dei concorsi per il reclutamento del personale del SSR; delle procedure per il rilascio e la revoca di pareri di compatibilità con il fabbisogno del SSR; delle procedure di autorizzazione all’esercizio, di accreditamento istituzionale e di mantenimento dell’accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private; dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, compresa l’attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni anche amministrative.

Secondo il ricorrente la norma impugnata viola l’art. 117, terzo comma, Cost. per contrasto, in primo luogo, con i principi fondamentali determinati dallo Stato in materia di tutela della salute, in relazione agli artt. 3, commi 1 e 1-bis, e 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nonché in relazione agli artt. 2, 4, 5 e 6 del d.p.r. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale) e agli

artt. 3, 6 e 18 del d.p.r. 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), adottati sulla base dell'art. 18 del d.lgs. 502/1992, in quanto la disposizione impugnata sottrarrebbe alle aziende sanitarie lo svolgimento di funzioni istituzionali ad esse riservato e la piena autonomia gestionale del personale, così incidendo sull'organizzazione dei servizi sanitari.

In secondo luogo, la disposizione impugnata contrasterebbe anche con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'attribuzione all'A.Re.S.S. di ulteriori competenze potrebbe produrre un impatto sul bilancio regionale incompatibile con i vincoli posti alla Regione Puglia dal programma operativo di prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

La Corte dichiara in via preliminare inammissibile per genericità della motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere a) e b), della l.r. Puglia 16/2024, promossa dal ricorrente per invasione della competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Nel merito, l'esame viene dunque limitato alla censura di violazione della competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di tutela della salute. La Corte analizza le norme censurate aggregandole per aree tematiche.

1. Concorsi e reclutamento del personale sanitario

L'art. 2, comma 1, della l.r. Puglia 16/2024, alla lettera b), ha aggiunto all'art. 3 della legge regionale istitutiva dell'A.Re.S.S., tra gli altri, i commi 2-bis, lettera a), e 2-ter, lettera a), che riguardano i concorsi e il reclutamento del personale sanitario.

Il comma 2-bis, lettera a), attribuisce all'A.Re.S.S. la gestione delle procedure concorsuali e selettive uniche regionali per il reclutamento del personale del Servizio sanitario regionale (SSR) sulla base dei fabbisogni certificati dal Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale e dei relativi piani autorizzativi assunzionali approvati dalla Giunta regionale.

Il comma 2-ter, lettera a), attribuisce alla stessa Agenzia, nelle more dell'istituzione di Azienda Zero, le procedure di reclutamento della dirigenza medica e delle professioni sanitarie attraverso concorsi unici regionali e sulla base del fabbisogno complessivo regionale.

Secondo il ricorrente queste previsioni violano l'art. 117, terzo comma, Cost. giacché la gestione dei concorsi e del reclutamento del personale del SSR assegnata all'A.Re.S.S. attiene all'organizzazione sanitaria ed è pertanto riconducibile alla materia tutela della salute, tra i cui principi fondamentali rientrerebbe quello che assegna tale gestione esclusivamente alle aziende sanitarie, quali enti del Servizio sanitario nazionale.

Ad avviso della Corte costituzionale la questione è fondata. I commi 1 e 1-bis dell'art. 3 del d.lgs. 502/1992 assegnano alle unità sanitarie locali il compito di assicurare i livelli essenziali di assistenza sanitaria e le costituiscono in aziende dotate di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale, precisando che la loro organizzazione e il funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato. Questo quadro normativo esprime di per sé il principio fondamentale che riserva alle aziende sanitarie, in ragione della loro autonomia imprenditoriale e organizzativa, la gestione delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale del SSN. Attribuendo integralmente la gestione dei concorsi a un ente diverso dalle aziende sanitarie, quale è l'A.Re.S.S., e prescindendo totalmente dalla previsione di forme di coordinamento con le medesime aziende e con i loro organi di vertice, le predette norme regionali contrastano con il suddetto principio fondamentale, e sono pertanto illegittime per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

E' illegittimo per contrasto con lo stesso principio fondamentale anche il comma 2-quinquies dell'art. 3 della l.r. Puglia 2/2017, aggiunto dall'impugnato art. 2, comma 1, lettera b), della l.r. Puglia 16/2024, secondo cui in via transitoria appartiene all'A.Re.S.S. la gestione delle procedure di reclutamento della dirigenza medica e delle professioni sanitarie non ancora avviate o concluse alla data del 26 marzo 2024.

2. Gestione del personale sanitario

L'art. 2, comma 1, lettera b), della l.r. Puglia 16/2024, modificativo dell'art. 3 della l.r. Puglia 29/2017, ha attribuito all'A.Re.S.S. competenze anche nella gestione di alcune categorie del personale del SSR.

Infatti, il nuovo comma 2-ter dell'art. 3 della l.r. Puglia 29/2017 prevede, alla lettera b), la gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, compresa l'attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni anche amministrative. Prevede altresì, alla lettera c), la ricognizione aggiornata trimestralmente sul personale in servizio, raggruppato per profilo professionale, articolazione aziendale di impiego ed eventuali limitazioni nelle mansioni. Inoltre, il nuovo comma 2-quater dello stesso art. 3 individua le modalità di esercizio della gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, al fine di assicurare la piena funzionalità su scala regionale di tutti i servizi e prestazioni.

Secondo il ricorrente, tali disposizioni contrasterebbero con il principio fondamentale in materia di tutela della salute espresso dal citato art. 3, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. 502/1992.

Ad avviso della Consulta la questione è fondata. La gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie è riconducibile all'organizzazione sanitaria e, di conseguenza, alla materia della tutela della salute. I commi 1 e 1-bis dell'art. 3 del d.lgs. 502/1992 esprimono il principio fondamentale dell'autonomia imprenditoriale e organizzativa delle aziende sanitarie, che comporta necessariamente l'autonomia gestionale del relativo personale. Le previsioni censurate, al contrario, affidano tale gestione a un ente strumentale della Regione (l'A.Re.S.S.), finendo per concentrare nelle sue mani anche scelte particolarmente delicate e puntuali, concernenti l'attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni.

Il contrasto con l'indicato principio fondamentale non riguarda solo la lettera b) del comma 2-ter, ma anche la lettera c) dello stesso comma 2-ter, in quanto il compito di effettuare la ricognizione trimestrale del personale si collega strettamente alla sua gestione, nonché il successivo comma 2-quater, in quanto esso detta le modalità di esercizio della competenza gestionale attribuita all'A.Re.S.S. Le predette norme regionali sono pertanto illegittime per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Il censurato art. 2, comma 1, lettera b), della l.r. Puglia 16/2024 ha aggiunto anche il comma 2-sexies all'art. 3 della l.r. Puglia 29/2017. Il comma 2-sexies stabilisce che la Giunta regionale può attribuire tutte le competenze di cui al comma 2 ter, relative al reclutamento e gestione della dirigenza medica e delle professioni sanitarie nonché alla ricognizione periodica del personale in servizio, diversamente dall'A.Re.S.S., anche a una delle sei direzioni strategiche costituenti articolazioni organizzative delle sei aziende sanitarie locali pugliesi, purché nella dimensione unitaria e per tutte le competenze previste.

In sostanza, alla Giunta regionale è concessa la mera facoltà di attribuire le competenze in esame a una delle aziende sanitarie del territorio regionale, rendendo soltanto eventuale e ipotetico il venir meno del loro trasferimento all'A.Re.S.S. A giudizio della Corte la norma non assicura il puntuale rispetto del citato principio fondamentale in tema di reclutamento e di gestione del personale sancito dai commi 1 e 1-bis dell'art. 3 del d.lgs. 502/1992 ed è quindi illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3. Autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie

L'art. 2, comma 1, lettera b), della l.r. Puglia 16/2024 ha aggiunto all'art. 3 della l.r. Puglia 29/2017, fra l'altro, il comma 2-bis, lettera b), che ha assegnato all'A.Re.S.S. la gestione dei procedimenti in materia di rilascio e revoca dei pareri di compatibilità con il fabbisogno sanitario regionale, di autorizzazioni all'esercizio e di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private. Lo stesso comma 2-bis, alla lettera c), ha assegnato alla medesima Agenzia la gestione dei procedimenti in materia di mantenimento dell'accreditamento a seguito di trasformazione, trasferimento di titolarità o di sede delle medesime strutture. Si tratta dei procedimenti disciplinati dal legislatore statale agli artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. 502/1992, che subordinano ad autorizzazione la realizzazione di strutture e l'esercizio di attività sanitarie e

socio-sanitarie, nonché ad accreditamento istituzionale l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie per conto del SSN.

Secondo la Corte la questione sollevata con riferimento alla supposta violazione dell'autonomia organizzativa delle aziende sanitarie sancita dall'art. 3, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. 502/ 1992 non è fondata, giacché il regime statale delle autorizzazioni e degli accreditamenti, che per costante giurisprudenza costituzionale esprime un principio fondamentale nella materia "tutela della salute", non attribuisce i compiti in oggetto alle aziende sanitarie, ma alle regioni stesse.

4. Supporto all'elaborazione di strategie regionali

L'art. 2, comma 1, lettera b), della l.r. Puglia 16/2024 ha aggiunto all'art. 3 della l.r. Puglia 29/2017, fra l'altro, il comma 2-bis, lettera d), che ha assegnato all'A.Re.S.S. l'ulteriore competenza in materia di supporto all'elaborazione di strategie regionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia comunicativa in materia di sanità, di concerto con il Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale della Regione. Ad avviso della Corte si tratta di una attività di mero supporto all'elaborazione di strategie regionali in materia di sanità che non comporta l'esercizio di compiti gestionali riservati alle aziende sanitarie. La questione sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. non è pertanto fondata.

5. Supporto tecnico-amministrativo per la Regione

L'art. 2, comma 1, lettera a), della l.r. Puglia 16/2024 ha aggiunto all'art. 2 della l.r. Puglia 29/2017 il comma 5-bis, secondo cui l'A.Re.S.S. opera anche come ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione salute e del benessere animale della Regione.

Secondo il ricorrente, con tale previsione il legislatore regionale avrebbe creato il presupposto per dettare, mediante l'inserimento nel successivo art. 3 dei commi da 2-bis a 2-sexies, una serie di ulteriori previsioni che sottraggono alle aziende sanitarie alcune funzioni istituzionali e la piena autonomia nella gestione del personale. Per la Consulta la questione non è fondata. Essendo state dichiarate illegittime le disposizioni dei commi da 2-bis a 2-sexies del suddetto art. 3, la previsione del comma 5-bis resta priva di autonoma efficacia lesiva, che non è individuabile di per sé nell'espletamento dell'attività di supporto tecnico-amministrativo a favore del competente dipartimento regionale in materia sanitaria.

SENTENZA N. 202
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16, recante «Modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio), 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la salute e il sociale – A.Re.S.S.) e disposizioni diverse», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 giugno 2024, depositato in cancelleria lo stesso giorno, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 26 novembre 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Libera Valla per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 26 novembre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, che ha modificato, tra l'altro, la legge reg. Puglia n. 29 del 2017, istitutiva dell'Agenzia regionale per la salute e il sociale (di seguito: AReSS).

La disposizione impugnata, alla lettera *a*) del comma 1, ha aggiunto all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il nuovo comma *5-bis*, secondo cui l'AReSS, «inoltre, opera come ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione salute e del benessere animale della Regione».

La stessa disposizione, alla lettera *b*) del comma 1, ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 i nuovi commi *2-bis*, *2-ter*, *2-quater*, *2-quinquies* e *2-sexies*, che attribuiscono all'AReSS nuove competenze e dettano norme sul loro esercizio. In particolare, tali nuove competenze attengono alla gestione: dei concorsi per il reclutamento del personale del SSR; delle procedure per il rilascio e la revoca di pareri di compatibilità con il fabbisogno del SSR; delle procedure di autorizzazione all'esercizio, di accreditamento istituzionale e di mantenimento dell'accREDITamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private; dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, compresa l'attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni anche amministrative.

1.1.– Secondo il ricorrente, l'art. 2 della legge reg. Puglia n. 16 del 2024 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. per contrasto, in primo luogo, con i principi fondamentali determinati dallo Stato nella materia «tutela della salute», in relazione agli artt. 3, commi 1 e *1-bis*, e 15, comma 7, del d.lgs.

n. 502 del 1992, nonché agli artt. 2, 4, 5 e 6 del d.P.R. n. 483 del 1997 e agli artt. 3, 6 e 18 del d.P.R. n. 220 del 2001 (regolamenti recanti, rispettivamente, la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale e non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale, SSN), in quanto la disposizione impugnata sottrarrebbe alle aziende sanitarie lo svolgimento di funzioni istituzionali ad esse riservato e la piena autonomia gestionale del personale, così incidendo sull'organizzazione dei servizi sanitari.

In secondo luogo, la disposizione impugnata contrasterebbe anche con i principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in quanto l'attribuzione all'AReSS di ulteriori competenze potrebbe produrre un impatto sul bilancio regionale incompatibile con i vincoli posti alla Regione Puglia dal programma operativo di prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

2.– La Regione Puglia ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità delle questioni, per mancanza e genericità della motivazione.

Quanto alla censura di invasione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «tutela della salute», il ricorrente, in primo luogo, non avrebbe chiarito perché la disposizione impugnata violerebbe le norme interposte evocate, in particolare l'art. 3, commi 1 e 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, essendosi limitato a dare conto della disciplina regionale e di quella statale. Senza apportare argomenti ulteriori, la Regione si duole anche dell'inconferenza dei parametri costituzionali e interposti in relazione a talune delle norme che violerebbero la competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «tutela della salute» (nuovi commi 2-*bis*, lettere *b* e *c*, e 2-*sexies* dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, introdotti dalla disposizione regionale impugnata). Pertanto, le doglianze possono essere esaminate congiuntamente.

Sotto questo profilo, l'eccezione non è fondata.

Il ricorrente, pur con motivazione succinta, ha chiaramente individuato le ragioni del contrasto della disposizione impugnata con le norme interposte nella sottrazione alle aziende sanitarie locali di competenze gestionali ad esse riservate dalle norme statali indicate come principi fondamentali della materia «tutela della salute», evocando anche il parametro costituzionale asseritamente violato.

In secondo luogo, ad avviso della Regione, il ricorrente si sarebbe riferito «in termini omnicomprensivi e generici» alle diverse previsioni impugnate, «censurandole complessivamente con una motivazione non idonea a illustrare in modo effettivo e puntuale le ragioni di contrasto tra le singole norme ed i parametri costituzionali di riferimento».

Anche sotto questo profilo, l'eccezione non è fondata.

Tutte le norme introdotte dalla disposizione regionale impugnata sono accomunate nella censura di sottrarre, in ragione dello specifico contenuto di ognuna di esse, alcune peculiari competenze gestionali delle aziende sanitarie. Gli argomenti adottati nel ricorso consentono l'esame nel merito delle diverse previsioni, considerate sia singolarmente sia in rapporto tra loro, al fine di verificare se esse incidano effettivamente, in tutto o in parte, sulle competenze delle aziende sanitarie.

2.1.– L'eccezione di inammissibilità per genericità della motivazione è, invece, fondata quanto alla censura di violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa (tra le tante, sentenze n. 155, n. 125 e n. 80 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022)» (di recente, sentenza n. 142 del 2024).

Il ricorrente si limita ad affermare che l'attribuzione all'AReSS di nuove competenze potrebbe produrre un impatto sul bilancio regionale incompatibile con i vincoli posti alla Regione Puglia dal programma operativo di prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, senza offrire argomenti a sostegno di tale assunto, da cui si possa desumere che le disposizioni impugnate introducono prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste per il raggiungimento dei livelli essenziali di assistenza, oppure che dall'applicazione delle medesime disposizioni, aventi carattere organizzativo, derivano spese ulteriori rispetto a quelle destinate all'adeguato finanziamento delle prestazioni sanitarie essenziali da parte della Regione.

Deve dichiararsi, di conseguenza, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, promossa dal ricorrente per invasione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.2.– La Regione solleva, infine, una specifica eccezione di inammissibilità della questione avente per oggetto l'art. 2, comma 1, lettera *b*), impugnato nella parte in cui introduce il comma 2-*sexies* dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, allegando il difetto di interesse del ricorrente, poiché la Giunta regionale non avrebbe esercitato, entro il previsto termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, la facoltà di «attribuire tutte le competenze di cui al comma 2-*ter*, diversamente dall'A.Re.S.S. [...], anche a una delle sei direzioni strategiche, purché nella dimensione unitaria e per tutte le competenze previste».

L'eccezione non è fondata.

Da un lato, la scadenza del termine di trenta giorni, privo di natura perentoria, non impedirebbe alla Giunta di provvedere, comunque, nel senso previsto dalla norma.

D'altro lato, per costante giurisprudenza costituzionale, il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto, consistendo l'interesse attuale e concreto del ricorrente esclusivamente nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione (tra le molte, sentenze n. 248, n. 24 e n. 4 del 2022).

3.– Nel merito, l'esame deve dunque limitarsi alla censura di violazione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «tutela della salute».

Sotto questo aspetto, conviene prendere le mosse dalle disposizioni che, ai nuovi commi da 2-*bis* a 2-*sexies* dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, prevedono le ulteriori competenze dell'AReSS, raggruppandole per settori omogenei, ed esaminare, infine, il nuovo comma 5-*bis* dell'art. 2 della stessa legge regionale, che qualifica l'AReSS come «ente di supporto tecnico-amministrativo» per il dipartimento regionale competente in materia sanitaria.

3.1.– Si può iniziare dall'esame delle disposizioni regionali impuginate che riguardano i concorsi, il reclutamento e la gestione del personale sanitario.

Come si è visto, l'impugnato art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, alla lettera *b*), ha aggiunto all'art. 3 della legge regionale istitutiva dell'AReSS, tra gli altri, i commi 2-*bis*, lettera *a*), e 2-*ter*, lettera *a*).

Il comma 2-*bis*, lettera *a*), attribuisce all'AReSS la «gestione delle procedure concorsuali e selettive uniche regionali per il reclutamento del personale del Servizio sanitario regionale (SSR) sulla base dei fabbisogni certificati dal Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale e dei relativi piani autorizzativi assunzionali approvati dalla Giunta regionale».

Il comma 2-*ter*, lettera *a*), attribuisce alla stessa Agenzia, «nelle more dell'istituzione di Azienda Zero», disciplinata dalla deliberazione della Giunta regionale 6 dicembre 2021, n. 2074, «le procedure di reclutamento della dirigenza medica e delle professioni sanitarie attraverso concorsi unici regionali e sulla base del fabbisogno complessivo regionale», precisando, che «[a]l fine di individuare competenze professionali specifiche, le procedure di reclutamento per i direttori delle unità operative possono essere bandite a copertura del singolo fabbisogno».

Secondo il ricorrente, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. discenderebbe dal fatto che la gestione dei concorsi e del reclutamento del personale del SSR, assegnata all'AReSS, attiene all'organizzazione sanitaria ed è pertanto riconducibile alla materia «tutela della salute», tra i cui principi fondamentali rientrerebbe quello che assegna tale gestione esclusivamente alle aziende sanitarie, quali enti del Servizio sanitario nazionale (SSN).

3.1.1.– La questione è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che l'organizzazione sanitaria è parte integrante della materia «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., «in ragione dell'idoneità dell'organizzazione sanitaria ad incidere sulla salute dei cittadini, “costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e

l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006)» (sentenza n. 207 del 2010)» (tra le molte, sentenza n. 9 del 2022).

Non vi è dubbio che la disciplina concernente il reclutamento del personale del SSR, compresa la dirigenza medica e le professioni sanitarie, attenga all'organizzazione del servizio sanitario e che, di conseguenza, sia da ascrivere alla materia «tutela della salute».

Va, dunque, disatteso l'assunto della Regione secondo cui le disposizioni in esame, disciplinando una fase «a monte» dell'erogazione delle prestazioni sanitarie, sarebbero da ascrivere alla materia dell'organizzazione amministrativa, che rientra nella competenza legislativa residuale esclusiva delle regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Né si può ritenere, come la stessa Regione sostiene in subordine, che, sulla base di un'interpretazione adeguatrice delle disposizioni impugnate, la gestione attribuita all'AReSS riguardi soltanto la «preliminare attività istruttoria, lasciando inalterato il regime delle competenze relative all'adozione degli atti». Questa tesi mal si concilia con le parole «gestione delle procedure concorsuali e selettive uniche regionali per il reclutamento del personale del Servizio sanitario regionale», di cui al nuovo comma 2-*bis*, lettera *a*), che evocano il potere di amministrare e organizzare l'intera attività concorsuale. Mal si concilia, altresì, con il testo del nuovo comma 2-*ter*, lettera *a*), che affida all'AReSS «le procedure di reclutamento della dirigenza medica e delle professioni sanitarie attraverso concorsi unici regionali», senza alcuna limitazione, e che per i direttori delle unità operative prevede procedure di reclutamento «bandite» dall'AReSS anche a copertura del singolo fabbisogno, al fine di individuare competenze professionali specifiche.

Individuata nella «tutela della salute» la materia cui ricondurre le disposizioni regionali impugnate, occorre esaminare se esse contrastino con i principi fondamentali evocati dal ricorrente.

Quest'ultimo indica come norme interposte, in linea generale (e con riferimento a tutte le disposizioni impugnate), i commi 1 e 1-*bis* dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992, che assegnano alle unità sanitarie locali il compito di assicurare i livelli essenziali di assistenza sanitaria e le costituiscono in aziende dotate di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale, precisando che la loro organizzazione e il funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato. Si tratta delle norme di principio da cui deriva l'autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica delle aziende sanitarie, sulla cui base esse provvedono a organizzare l'assistenza sanitaria nel proprio ambito territoriale e ad erogarla attraverso strutture pubbliche o private accreditate.

Questo quadro normativo esprime di per sé, senza necessità di evocare anche le specifiche discipline concorsuali contenute nei regolamenti citati dal ricorrente (sopra, punto 1.1.), il principio fondamentale che riserva alle aziende sanitarie, in ragione della loro autonomia imprenditoriale e organizzativa, la gestione delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale del SSN.

Il legislatore statale del 1992, nell'aver previsto la costituzione delle unità sanitarie locali in aziende dotate di autonomia imprenditoriale, ha inteso chiaramente riconoscere a esse una piena sfera decisionale in materia di reclutamento e di gestione del personale, come è indispensabile che sia per qualunque struttura aziendale privata o pubblica.

Attribuendo integralmente la gestione dei concorsi a un ente diverso dalle aziende sanitarie, quale è l'AReSS, e prescindendo totalmente dalla previsione di forme di coordinamento con le medesime aziende e con i loro organi di vertice, le disposizioni regionali impugnate contrastano con il suddetto principio fondamentale, violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

Si deve pervenire ad analoga conclusione per il comma 2-*quinqies* dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, anch'esso aggiunto dall'impugnato art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024.

Infatti, le medesime ragioni di contrasto con lo stesso principio fondamentale valgono anche per questa disposizione, secondo cui «[i]n via transitoria, appartiene all'A.Re.S.S. la gestione delle procedure di cui al comma 2-*ter*, lettera *a*), non ancora avviate o concluse alla data del 26 marzo 2024».

3.2.– Si può ora passare all'esame delle questioni relative alla gestione del personale sanitario.

L'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, modificando l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, ha attribuito all'AReSS competenze anche nella gestione di alcune categorie del personale del SSR.

Infatti, il nuovo comma *2-ter* dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 prevede, alla lettera *b*), «la gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, compresa l'attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni anche amministrative [...] in conformità con i contratti collettivi di lavoro» Prevede altresì, alla lettera *c*), la «ricognizione aggiornata trimestralmente sul personale in servizio, raggruppato per profilo professionale, articolazione aziendale di impiego ed eventuali limitazioni nelle mansioni».

Inoltre, il nuovo comma *2-quater* dello stesso art. 3 individua le modalità di esercizio della gestione del personale di cui al precedente comma *2-ter*, lettera *b*), così da «assicurare la piena funzionalità su scala regionale di tutti i servizi e prestazioni».

Secondo il ricorrente, anche tali disposizioni contrasterebbero con il principio fondamentale della materia «tutela della salute» espresso dal citato art. 3, commi 1 e *1-bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992.

3.2.1.– Anche tale questione è fondata.

La gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, nei termini definiti dalla disposizione impugnata, è riconducibile all'organizzazione sanitaria e, di conseguenza, alla materia «tutela della salute».

Come si è detto, le indicate norme interposte (art. 3, commi 1 e *1-bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992) esprimono il principio fondamentale dell'autonomia imprenditoriale e organizzativa delle aziende sanitarie, che comporta necessariamente l'autonomia gestionale del relativo personale. Le previsioni regionali impugnate, al contrario, affidano tale gestione a un ente strumentale della Regione (l'AReSS), finendo per concentrare nelle sue mani anche scelte particolarmente delicate e puntuali, concernenti l'attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni.

Il contrasto con l'indicato principio fondamentale non riguarda solo la lettera *b*) del comma *2-ter*, ma anche la lettera *c*) dello stesso comma *2-ter*, in quanto il compito di effettuare la ricognizione trimestrale del personale si collega strettamente alla sua gestione, nonché il successivo comma *2-quater*, in quanto esso detta le modalità di esercizio della competenza gestionale attribuita all'AReSS.

3.3.– Vanno esaminate a questo punto le censure nei confronti dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, nella parte in cui ha aggiunto il comma *2-sexies* all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017.

Quest'ultima disposizione richiama tutte le competenze assegnate all'AReSS dal comma *2-ter*, lettere *a*), *b*, e *c*), che sono state esaminate in precedenza (reclutamento e gestione della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, ricognizione periodica del personale in servizio).

Il comma *2-sexies* stabilisce che «[l]a Giunta regionale può attribuire tutte le competenze di cui al comma *2-ter*, diversamente dall'A.Re.S.S. ed entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni, anche a una delle sei direzioni strategiche [costituenti articolazioni organizzative delle sei aziende sanitarie locali pugliesi], purché nella dimensione unitaria e per tutte le competenze previste».

Tale previsione, secondo il ricorrente, sarebbe «priv[a] di coerenza logico-giuridica e non consent[irebbe] di vedere assicurato il puntuale rispetto di quanto previsto dal già richiamato art. 3 D.lgs. n. 502 del 1992 (Organizzazione delle unità sanitarie locali)».

3.3.1.– La questione è fondata.

Alla Giunta regionale è concessa la mera facoltà di attribuire le competenze in esame a una delle aziende sanitarie del territorio regionale (facoltà, d'altronde, nemmeno esercitata nel previsto termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della norma, come ha riferito la Regione), rendendo soltanto eventuale e ipotetico il venir meno del loro trasferimento all'AReSS, disposto dal comma *2-ter*, della cui illegittimità si è già detto.

È dunque assorbente la censura che imputa alla norma di non assicurare comunque il puntuale rispetto del citato principio fondamentale in tema di reclutamento e di gestione del personale.

3.4.– Si possono ora analizzare le questioni concernenti l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie.

Va premesso che il d.lgs. n. 502 del 1992 distingue tra autorizzazioni, accreditamenti e accordi contrattuali.

Le autorizzazioni consentono la realizzazione di strutture sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie; gli accreditamenti permettono l'esercizio di attività sanitarie per conto del SSN; gli accordi contrattuali regolano l'esercizio di attività sanitarie a carico del SSN (art. 8-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Come si è visto, l'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024 ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma 2-*bis*, lettera *b*), che ha assegnato all'AReSS la «gestione dei procedimenti» in materia di rilascio e revoca dei pareri di compatibilità con il fabbisogno sanitario regionale, di autorizzazioni all'esercizio e di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private.

Lo stesso comma 2-*bis*, alla lettera *c*), ha assegnato alla medesima Agenzia la «gestione dei procedimenti» in materia di mantenimento dell'accreditamento a seguito di trasformazione, trasferimento di titolarità o di sede delle medesime strutture.

Si tratta dei procedimenti disciplinati dal legislatore statale agli artt. 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, che subordinano ad autorizzazione la realizzazione di strutture e l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, nonché ad accreditamento istituzionale l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie per conto del SSN.

Nel dettaglio, la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie è subordinata all'autorizzazione del comune, che «acquisisce [...] la verifica di compatibilità del progetto da parte della regione», verifica che deve essere «effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture» (art. 8-*ter*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Quanto all'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, il d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che le regioni determinino le modalità e i termini per la richiesta e l'eventuale rilascio dell'autorizzazione (art. 8-*ter*, comma 5, lettera *a*).

Quanto all'accreditamento istituzionale, il d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che esso sia «rilasciato dalla regione alle strutture autorizzate, pubbliche o private ed ai professionisti che ne facciano richiesta, nonché alle organizzazioni pubbliche e private autorizzate per l'erogazione di cure domiciliari [...]» (art. 8-*quater*, comma 1).

3.4.1.– Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, va rammentato che, secondo il ricorrente, anche la gestione dei procedimenti in esame rientrerebbe tra le funzioni istituzionali che i principi fondamentali della materia «tutela della salute» riservano alle aziende sanitarie, in ragione dell'autonomia organizzativa sancita dall'art. 3, commi 1 e 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992.

3.4.2.– La questione non è fondata.

Infatti, il descritto regime statale delle autorizzazioni e degli accreditamenti, che per costante giurisprudenza costituzionale esprime un principio fondamentale nella materia «tutela della salute» (tra le molte, sentenze n. 32 del 2023 e n. 36 del 2021), non attribuisce i compiti in oggetto alle aziende sanitarie, ma alle regioni stesse.

Né rileva che l'art. 8-*octies* del d.lgs. n. 502 del 1992 attribuisca «[al]la regione e [al]le aziende unità sanitarie locali» il compito di attivare «un sistema di monitoraggio e controllo sulla definizione e sul rispetto degli accordi contrattuali da parte di tutti i soggetti interessati nonché sulla qualità della assistenza e sulla appropriatezza delle prestazioni rese» (comma 1), in quanto le disposizioni impugnate si limitano a trasferire dalla Regione Puglia a un ente strumentale regionale (l'AReSS) la titolarità della competenza a gestire, tra le altre, le procedure di autorizzazione e di accreditamento, nonché di mantenimento dell'accreditamento a seguito di trasformazione, trasferimento di titolarità o di sede delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, senza incidere sui profili attinenti allo svolgimento

dei monitoraggi e dei controlli sul rispetto degli accordi contrattuali, che, come si è visto, sono strumenti diversi dalle autorizzazioni e dagli accreditamenti.

3.5.– Va ora esaminata la censura promossa nei confronti dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, nella parte in cui ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma *2-bis*, lettera *d*), che ha assegnato all'AReSS l'ulteriore competenza in materia di «supporto all'elaborazione di strategie regionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia comunicativa in materia di sanità, di concerto con il Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale della Regione».

Il ricorrente non muove a tale previsione censure diverse da quelle che, in relazione alla materia «tutela della salute», riguardano le altre lettere *a*), *b*) e *c*) dello stesso comma *2-bis*.

3.5.1.– La questione non è fondata.

L'attività di mero supporto all'elaborazione di strategie regionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia comunicativa in materia di sanità non comporta l'esercizio di compiti gestionali riservati alle aziende sanitarie.

D'altra parte, una simile attività, anche se non fosse espressamente prevista, ben potrebbe ricondursi alle originarie finalità già assegnate all'AReSS dall'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, quale «agenzia di studio, ricerca, analisi, verifica, consulenza e supporto di tipo tecnico-scientifico».

3.6.– Non è fondata, infine, la questione avente per oggetto l'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, che ha aggiunto all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma *5-bis*, secondo cui l'AReSS, «inoltre, opera come ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione salute e del benessere animale della Regione».

Il ricorrente afferma che, con tale previsione, il legislatore regionale avrebbe creato il presupposto per dettare, mediante l'inserimento nel successivo art. 3 dei commi da *2-bis* a *2-sexies*, una serie di ulteriori previsioni che sottraggono alle aziende sanitarie alcune funzioni istituzionali e la piena autonomia nella gestione del personale.

Nei confronti del comma *5-bis* il ricorrente non muove, dunque, censure diverse da quelle che, nell'ambito della questione relativa al riparto di competenza nella materia «tutela della salute», riguardano le altre disposizioni regionali oggetto di impugnazione.

Tuttavia, una volta dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni che invadono la competenza legislativa concorrente dello Stato nella citata materia, la previsione del comma *5-bis* resta priva di autonoma efficacia lesiva, che non è individuabile di per sé nell'espletamento dell'attività di supporto tecnico-amministrativo a favore del competente dipartimento regionale in materia sanitaria.

Né la lesione della potestà legislativa statale deriva dall'esordio del nuovo comma *2-bis* dell'art. 3, che collega le ulteriori competenze dell'AReSS alle finalità perseguite da quest'ultimo come ente di supporto tecnico-amministrativo del dipartimento regionale della salute. Tale lesione deriva esclusivamente dalle singole disposizioni regionali sulle competenze dell'AReSS dichiarate costituzionalmente illegittime dalla presente pronuncia, in quanto non conformi ai principi fondamentali contenuti nelle norme interposte.

3.7.– In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, nella parte in cui, alla lettera *b*), ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 i commi *2-bis*, limitatamente alla lettera *a*), *2-ter*, *2-quater*, *2-quinquies* e *2-sexies*.

Vanno invece dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, che ha aggiunto all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma *5-bis*, nonché dell'art. 2, comma 1, della stessa legge regionale, nella parte in cui, alla lettera *b*), ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma *2-bis*, lettere *b*), *c*) e *d*), promosse dal ricorrente per invasione della competenza legislativa dello Stato nella materia «tutela della salute», in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16, recante «Modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio), 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell' Agenzia regionale per la salute e il sociale – A.Re.S.S.) e disposizioni diverse», nella parte in cui, alla lettera *b*), ha aggiunto all'art. 3 della legge della Regione Puglia 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell' Agenzia regionale per la salute e il sociale – A.Re.S.S.) i commi *2-bis*, limitatamente alla lettera *a*), *2-ter*, *2-quater*, *2-quinquies* e *2-sexies*;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, che ha aggiunto all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma *5-bis*, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «tutela della salute», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, nella parte in cui, alla lettera *b*), ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma *2-bis*, lettere *b*), *c*) e *d*), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «tutela della salute», 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 26 novembre 2024.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 26 novembre 2024, n. 206

Materia: tutela della concorrenza; trasporti pubblici non di linea; NCC (Noleggio con conducente)

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lett. e), e 118, primo e secondo comma, Cost.; art. 5, comma 1, l. 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) e art. 10-bis, comma 6, d.l. 135/2018 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione) convertito in l. 12/2019, come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, commi 1 e 2, L.r. Calabria 20 aprile 2023, n. 16 (Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC))

Esito:

- 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria 20 aprile 2023, n. 16 (Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC));
- 2) Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 10-bis, comma 6, d.l. 135/2018;
- 3) Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, promossa in riferimento all'art. 118, commi primo e secondo, Cost.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le disposizioni in epigrafe.

Il contenuto sostanziale, in termini di norme, delle disposizioni impugnate corrisponde al rilascio di un contingente di massimo di 200 licenze per NCC (attività di noleggio autoveicoli con conducente) a favore della società Ferrovie della Calabria s.r.l.

La Corte provvede innanzi tutto a fare chiarezza sulla non applicabilità al giudizio del disposto dell'articolo 10 bis, comma 6, del decreto legge 135/2018, che introduceva una moratoria nel rilascio (da parte dei comuni, in via normale, ma si veda oltre), delle licenze per Ncc.

La disposizione in parola è stata dichiarata infatti costituzionalmente illegittima con sentenza della corte costituzionale 137/2024.

Tanto basta a far considerare infondata la censura governativa che assumeva vi fosse stata violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), per avere invaso la Regione la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, mediante il mancato rispetto delle norme interposte di cui al citato decreto legge 135/2018.

Del pari infondata la corte ritiene la censura che prospetta violazione dell'art. 118 della Costituzione, per avere previsto la legge regionale l'allocazione della funzione di rilascio (di queste, sole, 200 licenze) al livello regionale, ferma l'allocazione della medesima funzione al livello comunale, in via generale, come previsto dalla l. 21/1992.

Secondo il ragionamento della corte, è proprio il principio di sussidiarietà che permette alla Regione di disporre l'allocazione della funzione di rilascio di un contingente di licenze al livello amministrativo regionale, previa una adeguata istruttoria condotta nell'ambito dei lavori preparatori della legge, che dimostra la necessità che sia la Regione a rilasciare autorizzazioni che si presentano

come aggiuntive rispetto a quelle rilasciate dai comuni, che mantengono, come accennato, la competenza generale.

È invece fondata la censura condotta per violazione del citato parametro di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. e), relativamente alla tutela della concorrenza, materia riservata allo Stato, ed ancora una volta per l'intermediazione delle norme interposte di cui alla legge 21/1992, ma sotto un profilo non ancora affrontato: il rilascio delle autorizzazioni per Ncc senza l'espletamento di una previa gara, direttamente a soggetto già individuato.

Ad avviso della Corte, la previsione della gara, di cui alla legge statale, è un dato insuperabile, da mantenere fermo affinché si mantenga un livello adeguato di tutela della concorrenza "per il mercato", nella nota accezione della giurisprudenza costituzionale, ovvero per permettere l'ingresso di nuovi potenziali operatori.

Precisa la Corte che la natura di soggetto *in house* della società a cui vengono rilasciate le licenze di Ncc non vale a potere consentire un affidamento diretto, senza gara. Questo perché l'art. 14, comma 1, lett. c), d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) prevede tale possibilità solo con riferimento a quei servizi per i quali sono stabiliti specifici obblighi di servizio.

Il Noleggio con conducente è un servizio privato, professionale, senza una tariffa approvata a livello legale, mancante addirittura delle caratteristiche dell'offerta al pubblico, in punto di obbligo di adesione dell' esercente alla richiesta del cliente.

Conclusivamente, le norme impugnate vengono dichiarate costituzionalmente illegittime.

SENTENZA N. 206
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria 20 aprile 2023, n. 16, recante «Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 giugno 2023, depositato in cancelleria il 27 giugno 2023, iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 26 novembre 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 26 novembre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 20 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, il quale dispone: a) che, allo scopo di far fronte all'incremento della domanda dovuto all'aumento dei flussi turistici e garantire i servizi di trasporto, il competente dipartimento regionale rilascia alla Ferrovie della Calabria srl «titoli autorizzatori non cedibili» per lo svolgimento del servizio di NCC di cui alla legge n. 21 del 1992 (comma 1); b) che tali autorizzazioni sono rilasciate «nel limite massimo di duecento autovetture, proporzionato alle esigenze dell'utenza, previa verifica del possesso dei requisiti di cui all'articolo 6 della legge n. 21/1992 e nelle more della specifica disciplina normativa, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge» (comma 2).

2.– Il ricorrente muove due ordini di censure nei confronti di questa disciplina, ritenendola lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla materia «tutela della concorrenza», e dell'art. 118, commi primo e secondo, Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà.

2.1.– Secondo il primo motivo di censura, la disposizione regionale – prevedendo il rilascio delle suddette autorizzazioni e individuando direttamente il loro beneficiario – comprometterebbe il confronto competitivo tra le imprese nell'accesso al mercato, ponendosi in contrasto, da un lato, con gli artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992, in forza dei quali i comuni, una volta stabiliti i requisiti e le condizioni per il conseguimento delle autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC, le rilasciano «attraverso bando di pubblico concorso»; dall'altro, con l'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, che preclude la concessione di nuove autorizzazioni allo svolgimento di detto servizio fino alla «piena operatività» del registro informatico pubblico nazionale introdotto dal precedente comma 3 della medesima disposizione.

Quanto al secondo motivo di censura, il ricorrente ritiene che la disposizione determinerebbe «uno spostamento», in capo alla Regione, «della competenza riconosciuta ai Comuni» dal citato art. 5, comma 1, della legge n. 21 del 1992, così pregiudicando il principio di sussidiarietà.

3.– Questa Corte, con ordinanza n. 35 del 2024 (iscritta al n. 49 reg. ord. 2024), ha sospeso il giudizio sul ricorso statale e sollevato, disponendone la trattazione innanzi a sé, questioni di legittimità costituzionale del citato art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, di cui ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale con la sentenza n. 137 del 2024, per violazione degli artt. 3, 41, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49 TFUE.

4.– Nel merito delle questioni promosse con il presente ricorso, deve essere anzitutto considerata la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, che è stata oggetto della menzionata pronuncia di questa Corte.

4.1.– La censura non è fondata.

Con la sentenza n. 137 del 2024, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del richiamato art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito; l'effetto *ex tunc* della pronuncia lo rende non più applicabile nell'odierno giudizio; non è, quindi, predicabile il contrasto, posto a fondamento della censura in esame, con il divieto da esso dettato.

5.– In riferimento alle ulteriori questioni va innanzitutto considerato che la disposizione impugnata presenta una duplice portata normativa: da un lato, infatti, alloca anche alla Regione Calabria la funzione relativa al rilascio delle autorizzazioni per il servizio di NCC, dall'altro reca una disciplina che prevede l'assegnazione diretta di tali autorizzazioni alla Ferrovie della Calabria srl.

Questa articolazione si riflette nei motivi del ricorso statale, che censurano, in riferimento al primo aspetto, la violazione del principio di sussidiarietà e, con riguardo al secondo, quella della competenza statale in materia di «tutela della concorrenza».

6.– Quanto alla questione inerente al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, commi primo e secondo, Cost., avuto riguardo all'art. 5, comma 1, della legge n. 21 del 1992, va *in limine* precisato che la censura in parola non presenta «tratti di incertezza», diversamente da quanto sostenuto dalla Regione Calabria: dal complessivo tenore della motivazione del ricorso si evince, infatti, con chiarezza che la censura coinvolge l'intero art. 1 della legge reg. Calabria n. 16 del 2023.

6.1.– La questione non è fondata.

È pur vero che la determinazione del numero dei veicoli da adibire al servizio, nonché dei requisiti e delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, è demandata ai comuni dall'art. 5 della legge n. 21 del 1992.

Va però, innanzitutto, precisato che, dopo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, il trasporto pubblico locale costituisce una materia di competenza regionale residuale (*ex plurimis*, sentenza n. 38 del 2021) e quindi si deve ritenere che la rigida previsione contenuta nella risalente disciplina introdotta nel 1992 risulti cedevole rispetto a successive leggi regionali che definiscano un assetto più articolato e attuale, in funzione della tutela di un livello di interessi che riguarda importanti potenzialità di sviluppo dell'intero territorio regionale.

Del resto, si tratta di una possibilità normativa già riconosciuta da questa Corte in materia di commercio, chiarendo che «il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), contenente i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale, dopo la riforma costituzionale» del Titolo V, «si applica “soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione” nella materia del commercio (sentenza n. 164 del 2019; in senso conforme, sentenza n. 98 del 2017 e ordinanza n. 199 del 2006), conformemente all'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)» (sentenza n. 187 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 164 del 2019, n. 98 del 2017 e n. 247 del 2010).

In base a quest'ultima previsione, infatti, «[I]e disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia [...]».

A questa specifica possibilità di normazione regionale non è possibile contrapporre, in riferimento alla precipua ipotesi in considerazione, la prevalenza della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza.

La previsione legislativa regionale – beninteso, come si preciserà di seguito (*infra*, punto 7), nel rispetto della regola della pubblica gara, che invece determina senz'altro tale prevalenza della competenza statale – di un ulteriore livello di governo, aggiuntivo e non sostitutivo di quello comunale, in cui possa essere gestito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'esercizio del servizio di NCC non invade la tutela della concorrenza e il relativo titolo di competenza statale, perché, a differenza di quanto sostenuto dalla difesa erariale, non si può ricondurre alla «latitudine» che tale tutela «presenta nel disegno costituzionale» (sentenza n. 36 del 2024).

Come questa Corte ha da tempo chiarito, del resto, il riferimento alla tutela della concorrenza non può «essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale» (sentenza n. 98 del 2017) e l'esercizio della competenza legislativa trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (sentenze n. 56 del 2020, n. 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007).

Né si può ritenere che la disposizione regionale interferisca con l'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, che prevede, tra le funzioni fondamentali dei comuni, la «organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale» » (comma 1, lettera *b*).

Infatti, l'aspetto relativo alle modalità di rilascio delle autorizzazioni al servizio di NCC non appare propriamente riconducibile a tale ambito, da un lato, poiché, come si chiarirà (*infra*, punto 7.1.1), non è predicabile che questi costituiscano dei veri e propri servizi pubblici economici di interesse generale, data l'assenza di obblighi di servizio, e, dall'altro, perché questa Corte ha escluso che la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica possa, in generale e fatto salvo per il servizio idrico integrato, ascrivere alle «funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane», non potendo «considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale» (sentenze n. 22 del 2014, n. 325 del 2010 e n. 272 del 2004).

In ogni caso, comunque, resta dirimente il rilievo che la disposizione regionale impugnata non fa venire meno la competenza assegnata ai comuni dall'art. 5 della legge n. 21 del 1992, ma si limita a introdurre un ulteriore livello di governo delle autorizzazioni relative al servizio di NCC.

6.2.– Una volta chiarito l'aspetto relativo alla competenza, si deve ulteriormente precisare che questa Corte ha di recente affermato che il principio di sussidiarietà «esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo. Ai fini dell'attribuzione della funzione, contano le sue caratteristiche e il contesto in cui la stessa si svolge. La sussidiarietà funziona, per così dire, come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto» (sentenza n. 192 del 2024).

Nello spostamento della funzione dal livello che è più naturale, ovvero quello comunale, occorre però che l'esercizio del potere regionale di allocazione di cui all'art. 118, secondo comma, Cost. avvenga, da un lato, nel rispetto delle competenze statali trasversali che vi si intersecano e delle

funzioni fondamentali dei comuni, dall'altro, in ragione di una motivata ed effettiva esigenza di maggiore adeguatezza, evidenziata anche dai lavori preparatori delle norme che un tale spostamento prevedano.

In questi termini, «il giudizio di costituzionalità non ricade tanto, in via astratta, sulla legittimità dell'intervento del legislatore regionale, quanto, piuttosto, su una valutazione in concreto», attraverso un test di efficacia e adeguatezza, in ordine alla verifica, rispetto al «variabile livello degli interessi coinvolti» (sentenza n. 179 del 2019), delle esigenze che giustificano la scelta allocativa regionale.

Da questo punto di vista, va ribadito che la disposizione regionale non fa venire meno la ricordata competenza comunale, ma si limita a introdurre un ulteriore livello di governo cui attribuisce una funzione analoga, al fine, come recita espressamente, di «fronteggiare l'incremento della domanda e garantire i servizi di trasporto in considerazione dell'aumento dei flussi turistici verso la Calabria».

Dagli stessi lavori preparatori della legge in esame, e in particolare dalla relazione illustrativa, emergono i motivi che hanno spinto il legislatore regionale ad intervenire.

In essa si afferma infatti: «[i]n particolare, maggiormente nel periodo estivo e comunque in tutto l'arco dell'anno, in ragione della sempre maggiore destagionalizzazione dei flussi turistici grazie agli interventi di promozione messi in campo dalla Regione, sono molteplici le richieste di turisti, interessati a spostarsi più agevolmente, raggiungendo le innumerevoli località turistiche della nostra regione, senza avere la possibilità di accedere al servizio, per la quasi totale assenza di vettori.

Rispetto a diverse località sono oggettivamente non sufficienti le tratte dei servizi pubblici di linea, in ogni caso inadeguati a garantire lo specifico servizio di trasporto pubblico rispondente alle soggettive esigenze dell'utenza richiedente».

È quindi la «quasi totale assenza di vettori» il motivo che ha spinto il legislatore regionale ad intervenire, allo scopo di strutturare un servizio, quello di trasporto verso i luoghi di villeggiatura, che assume una dimensione prevalentemente sovracomunale – la cui percezione può sfuggire al livello municipale – interessando sia il collegamento tra le località turistiche e le linee ferroviarie e aeroportuali, sia la mobilità tra i vari comuni calabresi.

Questa Corte ha, peraltro, già evidenziato come le misure protezionistiche che hanno interessato il settore abbiano, tra l'altro, «recato danno al turismo e all'immagine internazionale dell'Italia, dal momento che l'insufficiente offerta di mobilità ha pregiudicato la possibilità di raggiungere agevolmente i luoghi di villeggiatura, come documentato dalla Regione Calabria nel giudizio *a quo*» (sentenza n. 137 del 2024).

6.3.– In questi termini, la scelta regionale non viola il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, commi primo e secondo, Cost.

Essa risponde a un'esigenza che la Regione motiva in termini di adeguatezza del servizio e non si risolve in una espropriazione delle funzioni comunali previste dall'art. 5 della citata legge n. 21 del 1992, che rimangono attive.

Queste, del resto, traducono la vocazione anche locale del servizio di NCC, che mira «a soddisfare, in via complementare e integrativa [rispetto ai trasporti pubblici di linea], le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il comune che rilascia l'autorizzazione» (sentenza n. 56 del 2020; analogamente, sentenza n. 36 del 2024).

La disposizione regionale, quindi, in conformità al significato anche etimologico del principio di sussidiarietà, che è quello del *subsidium afferre*, porta aiuto al complessivo sistema del trasporto pubblico non di linea, valorizzando la dimensione anche sovracomunale insita nel servizio di NCC.

Questa, infatti, emerge dalla stessa normativa statale che disciplina tale servizio, dal momento che prevede, non solo che il trasporto possa avvenire senza limiti territoriali, perché «[i]l prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione» (art. 11, comma 4, terzo periodo, della legge n. 21 del 1992), ma anche che, se almeno una rimessa deve essere situata «nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione», il vettore possa «disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione» (art. 3, comma 3, secondo periodo);

peraltro, per la Regione Siciliana e la Regione autonoma Sardegna «l'autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull'intero territorio regionale» (art. 3, comma 3, terzo periodo).

6.4.– Ne deriva, in riferimento all'odierno giudizio, che il principio di sussidiarietà non si oppone, ma anzi conferma la possibilità per la Regione di introdurre, nell'ambito della propria competenza legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale, norme che integrano, nel territorio regionale, quelle statali vigenti che declinano il livello di governo di allocazione della funzione di rilascio di autorizzazione al NCC, in quanto ciò avviene, senza che, di per sé, siano ravvisabili esternalità negative meritevoli di considerazione, al fine di potenziare il sistema complessivo del trasporto non di linea, che «concorr[e] a dare "effettività" alla libertà di circolazione» (sentenza n. 137 del 2024).

7.– L'esame del secondo profilo di censura relativo all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che contesta alla disposizione regionale l'individuazione diretta, a prescindere dalla previsione di una gara pubblica, del beneficiario delle autorizzazioni, richiede un preliminare inquadramento della disciplina statale del servizio di NCC dettata dalla legge n. 21 del 1992.

L'art. 1, comma 2, di tale legge precisa che sono autoservizi pubblici non di linea sia quelli di taxi che quelli di NCC; questi ultimi, tuttavia, assumono caratteri *sui generis*, in quanto, essendo privi di quegli specifici obblighi di servizio che invece sono previsti per i primi, tendono, in realtà, a qualificarsi piuttosto come servizi privati offerti al pubblico, seppure con rilevanza pubblicistica.

Non sono, infatti, previsti obblighi tariffari, essendo il corrispettivo liberamente concordato, né di prestazione, potendo la richiesta di trasporto essere rifiutata (art. 13, comma 3, della legge n. 21 del 1992).

Dal punto di vista del regime dell'accesso a tale attività, quella di NCC è però, al pari di quella di taxi, «soggetta ad un regime autorizzatorio limitato, caratterizzato da una programmazione dei veicoli circolanti, attraverso il contingentamento delle licenze rilasciabili e la previsione di un concorso pubblico comunale per l'individuazione dei soggetti che possono acquisire le licenze disponibili» (sentenza n. 112 del 2022).

In questa prospettiva, l'attività di NCC di cui alla legge n. 21 del 1992 «non è [...] liberalizzata» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 11 luglio 2022, n. 5756; nello stesso senso, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 31 agosto 2021, n. 6124, e 1° marzo 2021, n. 1703), essendo stata sottratta dal campo di applicazione dei diversi provvedimenti diretti alla liberalizzazione della prestazione dei servizi che si sono succeduti nel tempo, ed è normativamente contingentata, a differenza di quanto avvenuto in un altro settore analogo, quello del noleggio di autobus con conducente, dove sin dalla legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), il contingentamento non è previsto.

Il numero limitato delle autorizzazioni a effettuare l'attività di NCC presuppone, quindi, che il loro rilascio da parte dei comuni avvenga, come stabilito dall'art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992, «attraverso bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in leasing o ad uso noleggio a lungo termine del veicolo [...]».

7.1.– Ciò premesso, la censura statale è fondata.

La disposizione regionale impugnata prevede, infatti, il rilascio delle autorizzazioni a svolgere il servizio di NCC di cui alla legge n. 21 del 1992 – e in particolare con autovettura – individuandone direttamente il soggetto beneficiario nella Ferrovie della Calabria srl; essa, pertanto, viola, come sostiene il ricorso statale, l'obbligo del pubblico concorso previsto dal richiamato art. 8, comma 1.

Non può, d'altro canto, venire in rilievo la circostanza che tale società sia già abilitata, come recita la disposizione stessa, al servizio di NCC con autobus. È vero che, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge n. 218 del 2003, le imprese che svolgono attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus sono «abilitate all'esercizio dei servizi» di NCC di cui alla legge n. 21 del 1992, e quindi anche con autovettura, ma ciò «[f]ermo restando il regime autorizzativo» disciplinato dalla stessa legge n. 21 del 1992; sicché le imprese in questione debbono comunque conseguire l'autorizzazione comunale, permanendo quindi il generale obbligo del previo concorso pubblico.

7.1.1.– A diversa conclusione non può condurre l'argomento inerente al carattere *in house* della suddetta società, che è totalmente partecipata dalla Regione Calabria e che nel suo statuto prevede clausole dirette a garantire sia il controllo analogo, sia lo svolgimento di attività prevalente (in misura pari ad almeno l'80 per cento del fatturato) in compiti affidati dal controllante.

Il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), nel disciplinare i «servizi di interesse economico generale prestati a livello locale» (art. 1, comma 1) prevedendo che possano essere affidati anche *in house* (artt. 14, comma 1, lettera c, e 17), si riferisce solo a quelli per i quali sono stabiliti obblighi di servizio.

Si tratta, infatti, di servizi che implicano la doverosità della prestazione, in quanto «non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti» (art. 2, comma 1, lettera c); che gli enti locali «ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali» (ancora, comma 1, lettera c); che rispondono al principio della «produzione di servizi quantitativamente [...] adeguati» (art. 3, comma 2); di cui gli enti locali «assicurano la prestazione» (art. 10, comma 1); per i quali deve essere periodicamente rilevato il «rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio» (art. 30, comma 1).

Il servizio di NCC non presenta, invece, tali caratteristiche.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea, d'altro canto, proprio in riferimento al trasporto pubblico locale non di linea, ha affermato che i servizi di interesse economico generale implicano l'«adempimento di specifici compiti d'interesse pubblico», «il che presuppone l'esistenza di uno o più atti di esercizio del potere pubblico che definiscano in maniera sufficientemente precisa almeno la natura, la durata e la portata degli obblighi di servizio pubblico gravanti sulle imprese incaricate dell'adempimento di tali obblighi» (Corte di giustizia UE, sezione prima, sentenza 8 giugno 2023, in causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*).

7.1.2.– Priva di pregio è anche l'altra argomentazione della difesa regionale, tendente a sostenere che la disposizione impugnata non sarebbe riconducibile entro l'alveo della legge n. 21 del 1992, ma in quello dell'art. 6, comma 1, lettera c), del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, che consentirebbe il rilascio delle autorizzazioni in questione.

Non solo l'impugnato art. 1 dispone espressamente che i titoli autorizzatori da esso contemplati consentono lo svolgimento del servizio di NCC «di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21», ma la procedura del suddetto art. 6, evocata dalla resistente – che effettivamente consentiva anche di rilasciare, a determinate condizioni, titoli autorizzatori straordinari e stagionali – è stata chiaramente preordinata, come ribadito anche da questa Corte, «all'aumento dell'offerta del servizio di taxi» (sentenza n. 452 del 2007) e non può quindi intendersi come riferita a quello di NCC.

7.2.– Rispetto ad ogni altra considerazione è quindi assorbente constatare che l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 16 del 2023 individua direttamente il beneficiario delle suddette autorizzazioni, a prescindere dall'indizione di un pubblico concorso richiesta, invece, dall'art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992.

Anche se, come già ricordato, il trasporto pubblico locale costituisce, per costante giurisprudenza di questa Corte, materia riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., non è consentito al legislatore regionale interferire con le regole statali che prevedono procedure concorsuali di garanzia, dirette a tutelare la competizione tra le imprese e ad assicurare la concorrenza per il mercato, ovvero l'apertura dello stesso a tutti gli operatori economici (*ex plurimis*, sentenze n. 36 del 2024 e n. 23 del 2022).

Dato il carattere «finalistico» della competenza legislativa attribuita allo Stato, la tutela della concorrenza assume, infatti, carattere trasversale e prevalente, fungendo «da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale», «sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (*ex plurimis*, sentenza n. 104 del 2021).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria 20 aprile 2023, n. 16, recante «Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)»;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione all'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, promossa, in riferimento all'art. 118, commi primo e secondo, Cost., 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 26 novembre 2024.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 15 ottobre 2024, n. 210

Materia: Commercio

Parametri invocati: artt. 4, 5 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), artt. 3, 41, 97, 117, secondo comma, lettere *a*), *e*) e *q*), della Costituzione,

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di Stato

Oggetto: art. 3, comma 1, lettera *v*), numero 2), e dell'art. 65 della legge prov. Bolzano n. 12 del 2019 (Codice del commercio).

Esito:

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *v*), numero 2), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 dicembre 2019, n. 12 (Codice del commercio);
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65 della legge prov. Bolzano n. 12 del 2019.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *v*), numero 2), e dell'art. 65 della legge prov. Bolzano n. 12 del 2019 (Codice del commercio). La prima disposizione censurata stabilisce che per «somministrazione» si intende, «nell'ambito dell'attività di commercio su aree pubbliche, il consumo immediato dei prodotti stessi, con esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle norme vigenti in materia igienico-sanitaria».

La seconda disposizione censurata (come sostituita dall'art. 12, comma 7, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2020) statuisce che, «tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 181, comma 4-bis, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, [...] le concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche con scadenza al 31 dicembre 2020 di cui all'articolo 22, comma 1, lettera *a*), sono rinnovate per la durata di dodici anni [...]».

Secondo il rimettente, la prima norma violerebbe l'art. 9 dello statuto speciale, che attribuisce alle Province autonome competenza legislativa concorrente in materia di commercio, in quanto contrasterebbe con l'art. 27, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 114 del 1998, che definisce il «commercio sulle aree pubbliche».

Ad avviso della Corte la questione, concernente l'art. 3, comma 1, lettera *v*), numero 2), della legge prov. Bolzano n. 12 del 2019, non è fondata.

Il rimettente lamenta la violazione dell'art. 27, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 114 del 1998, che definisce il commercio su aree pubbliche («Ai fini del presente titolo si intendono: *a*) per commercio sulle aree pubbliche, l'attività di vendita di merci al dettaglio e la somministrazione di alimenti e bevande effettuate sulle aree pubbliche, comprese quelle del demanio marittimo o sulle aree private delle quali il comune abbia la disponibilità, attrezzate o meno, coperte o scoperte») senza escludere da tale ambito la somministrazione di alimenti e bevande con servizio assistito ai tavoli. La norma statale esprimerebbe un principio fondamentale della materia, vincolante per la competenza legislativa concorrente spettante alle Province autonome in materia di commercio (art. 9, numero 3, dello statuto speciale).

Il giudice a quo, però, non considera la riforma del Titolo V della Costituzione, a seguito della quale le regioni ordinarie hanno acquisito potestà residuale in materia di commercio, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (in questo senso, sentenze n. 187 del 2022, n. 195 e n. 164 del 2019). La Corte, applicando la cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha esteso alle autonomie speciali la competenza legislativa residuale in materia di commercio spettante alle regioni ordinarie: tale estensione ha riguardato sia le regioni speciali dotate di potestà statutaria primaria in materia di commercio (come la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: sentenze n. 98 del 2017, punto 6.4. del Considerato in diritto, e n. 165 del 2007) sia, a fortiori, quelle titolari di competenza concorrente nella stessa materia, come le Province autonome.

Esplicita sul punto è la sentenza n. 183 del 2012: «Posto che tale ultima disposizione costituzionale [art. 117, quarto comma, Cost.] rende il commercio oggetto di potestà legislativa residuale, non è dubbio che essa trovi applicazione a vantaggio della Provincia autonoma, con esclusione della meno favorevole disciplina statutaria (ex plurimis, sentenze n. 18 del 2012, n. 150 del 2011 e n. 247 del 2010; ordinanza n. 199 del 2006)». Si può poi ricordare che, riguardo alla Regione autonoma Sardegna, la sentenza n. 18 del 2012 formula un riferimento alla «materia del commercio, riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni».

La questione basata sulla violazione di un principio fondamentale statale, limite della (asserita) competenza legislativa concorrente provinciale, non tiene conto della spettanza, alle Province autonome, di una competenza più ampia, sulla base dell'art. 117, quarto comma, Cost. e della clausola di maggior favore.

Con riferimento specifico alla materia del commercio, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, dopo il 2001, il d.lgs. n. 114 del 1998 ha acquisito carattere cedevole e, dunque, si applica solo alle regioni che non abbiano adottato una propria legislazione nella materia del commercio (sentenze n. 187 del 2022, n. 164 del 2019 e n. 98 del 2017). Nel giudicare su una questione analoga a quella ora in esame (era censurata una legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per contrasto con il d.lgs. n. 114 del 1998), la Corte l'ha dichiarata non fondata ritenendo non più vincolante, dopo il 2001, il d.lgs. n. 114 del 1998 (sentenza n. 98 del 2017).

Tali considerazioni esimono dal verificare l'effettivo contrasto tra la norma provinciale censurata (che esclude il servizio assistito ai tavoli dal concetto di somministrazione nel commercio su aree pubbliche) e il quadro normativo statale, nel quale l'art. 3, comma 1, lettera f-bis), del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, contiene analoga esclusione, seppur non con riferimento specifico al commercio su aree pubbliche.

Le questioni concernenti l'art. 65 della legge prov. Bolzano n. 12 del 2019 sono inammissibili per incompleta ricostruzione del quadro normativo.

SENTENZA N. 210
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2 (*recte*: comma 1), lettera v), numero 2), e 65, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 dicembre 2019, n. 12 (Codice del commercio), promosso dal Consiglio di Stato, sesta sezione, nel procedimento vertente tra Comune di Bolzano e Lintner Bau srl e altri, con ordinanza dell'8 febbraio 2024, iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento della Provincia autonoma di Bolzano;
udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;
deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione sesta, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera v), numero 2), e dell'art. 65 della legge prov. Bolzano n. 12 del 2019. La prima disposizione censurata stabilisce che per «somministrazione» si intende, «nell'ambito dell'attività di commercio su aree pubbliche, il consumo immediato dei prodotti stessi, con esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle norme vigenti in materia igienico-sanitaria». La seconda disposizione censurata (come sostituita dall'art. 12, comma 7, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2020) statuisce che, «[t]enuto conto di quanto disposto dall'articolo 181, comma 4-bis, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, [...] le concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche con scadenza al 31 dicembre 2020 di cui all'articolo 22, comma 1, lettera a), sono rinnovate per la durata di dodici anni [...]».

Secondo il rimettente, la prima norma violerebbe l'art. 9 dello statuto speciale, che attribuisce alle Province autonome competenza legislativa concorrente in materia di commercio, in quanto contrasterebbe con l'art. 27, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 114 del 1998, che definisce il «commercio sulle aree pubbliche».

Quanto alla seconda norma censurata, essa violerebbe: a) l'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di profilassi internazionale, in quanto applicherebbe il rinnovo dodicennale previsto dall'art. 181, comma 4-bis, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, alle sole concessioni di posteggio su area pubblica non implicanti il servizio assistito di somministrazione; b) l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la Provincia autonoma non potrebbe esercitare la propria competenza legislativa in materia di commercio in contrasto con la norma statale sul rinnovo delle concessioni, dettata nella materia della tutela della concorrenza; c) gli artt. 3, 41 e 97 Cost., «poiché potrebbe tradursi in una palese disparità di trattamento tra gli esercenti della Provincia autonoma di Bolzano e quelli del restante territorio nazionale, violando contestualmente l'art. 41 Costituzione ponendo un limite ingiustificato

all'iniziativa economica privata, nonché l'art. 97 Costituzione secondo il quale la pubblica amministrazione deve essere imparziale»; d) l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in quanto lederebbe la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi di cui agli artt. 49 e 56 TFUE, imponendo «restrizioni non giustificate da superiori esigenze di pubblici interessi quali l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica».

2.– La prima questione, concernente l'art. 3, comma 1, lettera *v*), numero 2), della legge prov. Bolzano n. 12 del 2019, non è fondata.

Il rimettente lamenta la violazione dell'art. 27, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 114 del 1998, che definisce il commercio su aree pubbliche («Ai fini del presente titolo si intendono: *a*) per commercio sulle aree pubbliche, l'attività di vendita di merci al dettaglio e la somministrazione di alimenti e bevande effettuate sulle aree pubbliche, comprese quelle del demanio marittimo o sulle aree private delle quali il comune abbia la disponibilità, attrezzate o meno, coperte o scoperte») senza escludere da tale ambito la somministrazione di alimenti e bevande con servizio assistito ai tavoli. La norma statale esprimerebbe un principio fondamentale della materia, vincolante per la competenza legislativa concorrente spettante alle Province autonome in materia di commercio (art. 9, numero 3, dello statuto speciale).

Il giudice *a quo*, però, non considera la riforma del Titolo V della Costituzione, a seguito della quale le regioni ordinarie hanno acquisito potestà residuale in materia di commercio, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (in questo senso, sentenze n. 187 del 2022, n. 195 e n. 164 del 2019). Questa Corte, applicando la cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha esteso alle autonomie speciali la competenza legislativa residuale in materia di commercio spettante alle regioni ordinarie: tale estensione ha riguardato sia le regioni speciali dotate di potestà statutaria primaria in materia di commercio (come la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: sentenze n. 98 del 2017, punto 6.4. del *Considerato in diritto*, e n. 165 del 2007) sia, *a fortiori*, quelle titolari di competenza concorrente nella stessa materia, come le Province autonome. Esplicita sul punto è la sentenza n. 183 del 2012: «Posto che tale ultima disposizione costituzionale [art. 117, quarto comma, Cost.] rende il commercio oggetto di potestà legislativa residuale, non è dubbio che essa trovi applicazione a vantaggio della Provincia autonoma, con esclusione della meno favorevole disciplina statutaria (*ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2012, n. 150 del 2011 e n. 247 del 2010; ordinanza n. 199 del 2006)». Si può poi ricordare che, riguardo alla Regione autonoma Sardegna, la sentenza n. 18 del 2012 formula un riferimento alla «materia del commercio, riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni».

La questione basata sulla violazione di un principio fondamentale statale, limite della (asserita) competenza legislativa concorrente provinciale, non tiene conto della spettanza, alle Province autonome, di una competenza più ampia, sulla base dell'art. 117, quarto comma, Cost. e della clausola di maggior favore.

Con riferimento specifico alla materia del commercio, dalla giurisprudenza di questa Corte risulta che, dopo il 2001, il d.lgs. n. 114 del 1998 ha acquisito carattere cedevole e, dunque, si applica solo alle regioni che non abbiano adottato una propria legislazione nella materia del commercio (sentenze n. 187 del 2022, n. 164 del 2019 e n. 98 del 2017). Nel giudicare su una questione analoga a quella ora in esame (era censurata una legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per contrasto con il d.lgs. n. 114 del 1998), questa Corte l'ha dichiarata non fondata ritenendo non più vincolante, dopo il 2001, il d.lgs. n. 114 del 1998 (sentenza n. 98 del 2017).

Tali considerazioni esimono dal verificare l'effettivo contrasto tra la norma provinciale censurata (che esclude il servizio assistito ai tavoli dal concetto di somministrazione nel commercio su aree pubbliche) e il quadro normativo statale, nel quale l'art. 3, comma 1, lettera *f-bis*), del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, contiene analoga esclusione, seppur non con riferimento specifico al commercio su aree pubbliche.

3.– Le questioni concernenti l'art. 65 della legge prov. Bolzano n. 12 del 2019 sono inammissibili per incompleta ricostruzione del quadro normativo.

3.1.– L’art. 65 della legge prov. Bolzano n. 12 del 2019 è censurato in quanto limiterebbe l’ambito del rinnovo dodicennale delle concessioni di posteggio su area pubblica (previsto dall’art. 181, comma 4-*bis*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito), circoscrivendolo alle sole concessioni non implicanti il servizio assistito di somministrazione. Il giudice *a quo* lamenta la violazione di diversi parametri costituzionali, ma tutte le censure fanno leva sul contrasto con il citato art. 181, comma 4-*bis*, norma interposta. Dunque, la norma provinciale è contestata là dove escluderebbe, in modo implicito, il rinnovo in determinati casi.

Il giudice *a quo* non tiene conto, nella sua argomentazione, della direttiva 2006/123/CE.

Come noto, tale direttiva stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l’esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi (art. 1), intendendosi per «“servizio”: qualsiasi attività economica non salariata di cui all’articolo 50 del trattato fornita normalmente dietro retribuzione» (art. 4).

Tale direttiva è stata recepita in Italia con il d.lgs. n. 59 del 2010, che inizialmente aveva incluso il commercio su aree pubbliche nel proprio ambito di applicazione (ad esso era dedicato l’art. 70).

Poco dopo, questa Corte si è trovata a giudicare di una disposizione di una legge toscana che escludeva l’applicazione dell’art. 16 del medesimo d.lgs. n. 59 del 2010 al commercio su aree pubbliche. In base all’art. 16, «[n]elle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l’imparzialità, cui le stesse devono attenersi» (comma 1). Nei casi di cui al comma 1, «il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo» (comma 4). La sentenza n. 291 del 2012 di questa Corte ha dichiarato la disposizione della legge toscana costituzionalmente illegittima, per violazione della direttiva servizi e della competenza legislativa statale in materia di concorrenza. In seguito, l’applicabilità della direttiva servizi al commercio su aree pubbliche ha trovato ulteriori conferme (sentenze n. 239 e n. 39 del 2016, n. 165 e n. 49 del 2014 e n. 98 del 2013).

Ciononostante, l’art. 1, comma 686, della legge n. 145 del 2018 ha poi modificato in più punti il d.lgs. n. 59 del 2010, escludendo l’applicazione dello stesso decreto (e, dunque, della direttiva servizi) al commercio su aree pubbliche. In particolare, nell’art. 7 del d.lgs. n. 59 del 2010, relativo ai servizi esclusi, è stato aggiunto il riferimento al «commercio al dettaglio sulle aree pubbliche» (lettera *f-bis*); nell’art. 16 è stato aggiunto il comma 4-*bis* («Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano al commercio su aree pubbliche di cui all’articolo 27 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114») e, infine, è stato abrogato l’art. 70 del d.lgs. n. 59 del 2010. Successivamente, l’art. 181, comma 4-*bis*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, fra le diverse misure di sostegno alle attività economiche nel periodo della pandemia, ha rinnovato le concessioni di posteggio per l’esercizio del commercio su aree pubbliche «aventi scadenza entro il 31 dicembre 2020 [...] per la durata di dodici anni». L’art. 181, comma 4-*bis*, è stato attuato dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 novembre 2020 (Linee guida per il rinnovo delle concessioni di aree pubbliche).

L’Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella segnalazione AS 1721 del 15 febbraio 2021, censurava le citate disposizioni della legge n. 145 del 2018 e del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, auspicandone la modifica e aggiungendo che, in assenza di modifiche, gli operatori avrebbero dovuto disapplicarle. La necessità di procedure concorrenziali nel settore del commercio su aree pubbliche, in attuazione della direttiva servizi, era già stata affermata più volte dall’AGCM (ad esempio, segnalazione AS 1335 del 15 dicembre 2016) ed è stata poi ribadita (segnalazione AS 1785 del 6 agosto 2021).

Anche la giurisprudenza amministrativa ha confermato la soggezione del commercio su aree pubbliche alla direttiva servizi e la possibilità di disapplicare le norme statali censurate dall’AGCM (si vedano Consiglio di Stato, sezione settima, sentenze 9 maggio 2024, n. 4163, e 19 ottobre 2023, n. 9104; TAR Lazio, sezione seconda-*ter*, sentenza 17 giugno 2022, n. 8136).

Tale posizione risulta coerente con il sopra citato art. 4 della direttiva servizi e con l'art. 2, che elenca i settori esclusi, senza menzionare il commercio. Inoltre, la CGUE ha statuito che «[l']articolo 4, punto 1, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che l'attività di vendita al dettaglio di prodotti costituisce un "servizio" ai fini dell'applicazione di tale direttiva» (CGUE, grande sezione, sentenza 30 gennaio 2018, nelle cause riunite C-360/15 e C-31/16, paragrafo 97), e che «[l']articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che: l'obbligo, per gli Stati membri, di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali, nonché il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso da poter essere considerati disposizioni produttive di effetti diretti» (CGUE, terza sezione, sentenza 20 aprile 2023, in causa C-348/22, AGCM).

Da ultimo, l'art. 11 della legge n. 214 del 2023 ha regolato le «Modalità di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche», abrogando le norme (introdotte nel d.lgs. n. 59 del 2010 dalla legge n. 145 del 2018) che sottraevano il commercio su aree pubbliche all'ambito di applicazione dello stesso d.lgs. n. 59 del 2010 e stabilendo che, «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche sono rilasciate, per una durata di dieci anni, sulla base di procedure selettive [...]». L'art. 11 ha però fatto salva – nei commi 4 e 5 – la proroga già disposta fino al 2032 dall'art. 181, comma 4-*bis*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.

3.2.– Il rimettente non prende posizione sul quadro normativo sopra esposto, che avrebbe fatto emergere le possibili vie da percorrere. Dal momento che l'art. 181, comma 4-*bis*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito (oltre all'art. 11 della legge n. 214 del 2023, che ha fatto salva la proroga già disposta fino al 2032), appare in contrasto con l'art. 12 della direttiva servizi (sul quale si vedano, di recente, l'ordinanza n. 161 e la sentenza n. 109 del 2024 di questa Corte), norma considerata *self-executing* dalla CGUE, il giudice avrebbe potuto disapplicare tali norme nell'ambito della causa di sua competenza. In alternativa alla disapplicazione, però, avrebbe potuto altresì rimettere a questa Corte la questione di legittimità costituzionale concernente le norme sul rinnovo dodicennale delle concessioni (art. 181, comma 4-*bis*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e art. 11 della legge n. 214 del 2023), dato che tali norme componevano il quadro normativo rilevante nel suo giudizio, rappresentando il fondamento della pretesa dei concessionari.

Come precisato di recente da questa Corte, quello che conta per legittimarne l'intervento è la denuncia della violazione di una norma europea (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nei trattati o anche di diritto derivato, come nel caso di specie) che presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale (sentenza n. 181 del 2024; si vedano anche le sentenze n. 15 del 2024, n. 44 e n. 11 del 2020 e n. 20 del 2019), in modo che sia assicurato il "tono costituzionale" della questione.

Il giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta, non applica la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero solleva una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

La competenza di questa Corte non può in alcun modo ostacolare o limitare il potere dei giudici comuni di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto dell'Unione (CGUE, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, in cause riunite C-188-10 e C-189/10, Melki e Abdeli; CGUE, grande sezione, sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS). In definitiva, è il giudice comune a decidere, in relazione alle caratteristiche del caso concreto, se disapplicare la legge oppure sollevare una questione di legittimità costituzionale, ferma restando la possibilità di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, *ex art.* 267 TFUE. Rinvio pregiudiziale che potrà essere proposto anche da parte di questa Corte, investita della questione di legittimità costituzionale, allorché esistano dei dubbi sull'interpretazione del diritto dell'Unione. Infatti, la Corte di giustizia ha il compito di assicurare, con la sua interpretazione, l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, garantendo così l'eguaglianza degli Stati membri

davanti a tale diritto (art. 2 TUE). La “comunità delle Corti” e il “dialogo” che si svolge tra le stesse, improntato al principio della leale collaborazione, promuovono la piena attuazione del principio del primato del diritto europeo e assicurano il buon funzionamento delle interdipendenze tra i diversi sistemi giuridici, nazionali ed eurounitario.

Il sistema è improntato a un concorso di rimedi, destinato ad assicurare la piena effettività del diritto dell’Unione e, per definizione, ad escludere ogni preclusione. Il sindacato accentrato di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate. Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame. L’interlocuzione «con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia *erga omnes*, si dimostra particolarmente proficua, qualora l’interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024).

4.– Le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano sono assorbite.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lettera v), numero 2), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 dicembre 2019, n. 12 (Codice del commercio), sollevata, in riferimento agli artt. 4, 5 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con l’ordinanza indicata in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 65 della legge prov. Bolzano n. 12 del 2019, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, 97, 117, secondo comma, lettere a), e) e q), della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza 123/2024, in materia di circoscrizioni provinciali;

Sentenza 126/2024, in materia di bilancio e contabilità;

Sentenza 167/2024, in materia di edilizia;

Sentenza 182/2024, in materia di edilizia e urbanistica;