

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

I semestre 2024

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

Luglio 2024

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 primo semestre 2023 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, Francesca Casalotti, Alessandra Cecconi, Domenico Ferraro, Paola Garro, 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.

Ilaria Cirelli

*Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, luglio 2024

INDICE

Armonizzazione dei bilanci pubblici, coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 23 novembre 2023, n. 1 del 2024

art. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come sostituito dall'art. 58, comma 2, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale).....

Pag. 1

Ambiente – rifiuti – delega alle Province

Sentenza 6 dicembre 2023, n. 2 del 2024

art. 5, comma 2, della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti).....

Pag. 9

Trasporto pubblico -servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC)

Sentenza 23 dicembre 2023, n. 8 del 2024

articolo 8, comma 3, della l.r. 14/1995 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»)..

Pag. 15

Bilancio e contabilità pubblica

Sentenza 6 dicembre 2023, n. 9 del 2024

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), nel testo vigente ratione temporis; art. 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021) e art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale) ..

Pag. 22

Edilizia residenziale pubblica

Sentenza 23 novembre 2023, n. 15 del 2024

art. 29, c. 1°, lett. d), e 1-bis, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1, nel testo risultante a seguito delle modifiche disposte dall'art. 24 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 novembre 2018, n. 24, (Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater).....

Pag. 35

Ambiente, Pesca

Sentenza 24 gennaio 2024, n. 16

artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 (Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare) ..

Pag. 56

Paesaggio

Sentenza 10 gennaio 2024, n. 19

art. 83 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio).....

Pag. 69

Tutela della salute; ordinamento civile

Sentenza 23 gennaio 2024, n. 26

art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5 Pag. 79
(Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria)

Tributi - Energia

Sentenza 27 febbraio 2024, n.27

art. 1, commi da 115 a 119, 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) Pag. 85

Governo del territorio, ordinamento sportivo, mobilità locale

Sentenza 29 febbraio 2024, n. 31

art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41. Pag. 97

Trasporto pubblico non di linea -servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC)

Sentenza 7 febbraio 2024, n. 36

art. 2, comma 4, della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 37 «Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea» Pag. 107

Bilancio, contabilità, parifica

Sentenza 24 gennaio 2024, n. 39

- articoli 4, 6, 9 e 12, L. R. Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale delle Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020);
- articoli 1,3, 4 e 5, L. R. Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali) Pag. 115

Profilassi internazionale

Sentenza 21 febbraio 2024, n. 50

legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività). Pag. 124

Edilizia e urbanistica

Sentenza 20 febbraio 2024, n. 53

art. 80 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013 (Disposizioni in materia di politiche abitative). Pag. 135

Cave, contributi

Sentenza 20 marzo 2024, n. 57

art. 17, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005) e art. 19 della legge

| | | |
|---|------|-----|
| <i>della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008)</i> | Pag. | 146 |
| <i>Armonizzazione dei bilanci pubblici – coordinamento della finanza pubblica – principio dell’equilibrio del bilancio</i> Sentenza 6 Febbraio 2024, n. 58 <i>legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2021).</i> | Pag. | 154 |
| <i>Giudizio di conto – agente contabile – partecipazioni azionarie di enti pubblici</i> Sentenza 22 Febbraio 2024, n. 59 <i>art. 8 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l’anno 2007 ai sensi dell’art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).</i> | Pag. | 160 |
| <i>Bilancio e contabilità pubblica – Personale degli enti locali</i> Sentenza 19 Aprile 2024, n. 63 <i>art. 1, commi 332 e 774, 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)</i> | Pag. | 169 |
| <i>Edilizia residenziale pubblica</i> Sentenza 7 marzo 2024, n. 67 <i>art. 25, comma 2, lettera a), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica)</i> | Pag. | 176 |
| <i>Armonizzazione dei bilanci pubblici – coordinamento della finanza pubblica</i> Sentenza 23 Aprile 2024, n. 68 <i>artt. 5, commi 14, 19, 20 e 21, 7, comma 11, e 16, comma 7, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023).</i> | Pag. | 183 |
| <i>Ordinamento civile – ordinamento penale – trattamento dei dati personali</i> Sentenza 29 Marzo 2024, n. 69 <i>Art. 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 13 (Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)</i> | Pag. | 192 |
| <i>Governo del territorio, edilizia</i> Sentenza 7 Marzo 2024, n. 70 <i>Art. 1, comma 257, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) nella parte in cui «prevede l’applicazione retroattiva dei nuovi criteri di determinazione dell’indennizzo per realizzazione abusiva, ovvero difforme, di opere inamovibili sul demanio marittimo, parametrati ai valori di mercato e non ai criteri legislativi espressi nel precedente D.L. n. 400 del 1993»</i> | Pag. | 202 |

Sanità

Sentenza 19 Marzo 2024, n. 76

Art. 23 della legge reg. Emilia Romagna n. 7 del 2023 (Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2023. Altri interventi di adeguamento normativo) Pag. 214

Ambiente

Sentenza 20 Marzo 2024, n. 82

articolo 4 legge reg. Puglia n. 19 del 2023 “XI legislatura - 16° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse” Pag. 223

Coordinamento della finanza pubblica – tutela della salute – principio di definizione concordata degli obiettivi e delle misure di mantenimento dell’equilibrio finanziario del sistema sanitario regionale

Sentenza 20 marzo 2024, n. 87

art. 8 della legge della Regione Piemonte 24 aprile 2023, n. 6 (Bilancio di previsione finanziario 2023-2025) Pag. 236

Governo del territorio; turismo; diritto civile

Sentenza 21 febbraio 2024, n. 94

art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della legge della Regione Valle d’Aosta 18 luglio 2023, n. 11 (Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche) Pag. 245

Perequazione delle risorse finanziarie

Sentenza: 19 marzo 2024, n. 95

art. 1, commi 494, 495 e 496, 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). Pag. 252

Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia

Sentenza 8 maggio 2024, n. 103

art. 13, commi 1, lettera b), 2 e 3, e dell’art. 91, commi 1 e 2, della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie). Pag. 266

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Proroga delle concessioni demaniali marittime – Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali

Sentenza 16 aprile 2024, n. 109

artt. 36 e 38 della legge Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025) Pag. 279

Elenco delle sentenze di mero rito

Pag. 289

Sentenza: 23 novembre 2023, n. 1 del 2024

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici, coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: artt. 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera *e*), e terzo, e 119, primo comma, Cost., in relazione alla norma interposta sul “perimetro sanitario” di cui all’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Ricorrenti: Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana

Oggetto: art. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l’anno 2001), come sostituito dall’art. 58, comma 2, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2015. Legge di stabilità regionale)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 90, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2001

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

La Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, nell’ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione per l’esercizio 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 90, comma 10, l.r. Sicilia n. 6 del 2001, nel testo modificato dall’art. 58, comma 2, l.r. Sicilia n. 9 del 2015, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lett. *e*), e terzo, e 119, primo comma, Cost.

La disposizione censurata dispone l’assegnazione all’Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) siciliana di una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale (FSR), determinata nell’importo di 29 milioni di euro (da iscrivere sul capitolo di bilancio 413372), per svolgere attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie. In particolare, il rimettente denuncia la violazione del principio generale di coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., poiché l’art. 90, comma 10, l.r. 6/2001 qualificherebbe la spesa per il finanziamento dell’ARPA alla stregua di una spesa sanitaria mediante l’inclusione nel perimetro sanitario, senza ricollegare tale quantificazione a prestazioni effettivamente afferenti ai LEA. La stessa disposizione sarebbe, inoltre, in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione all’art. 20 d.lgs. 118/2011, che definisce il trattamento contabile delle risorse destinate al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali. Sotto questo profilo il rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale riguardante il “perimetro sanitario”, che ha stabilito le condizioni, non derogabili dalla legislazione regionale, per l’individuazione e l’allocazione delle risorse destinate a garantire i LEA.

Inoltre, il giudice *a quo* dubita della compatibilità della disposizione censurata con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., disciplinanti il principio dell’equilibrio dei bilanci pubblici, in quanto tale disposizione consentirebbe un’operazione che, a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA, amplierebbe la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale.

La Corte costituzionale ritiene in via preliminare che non sussistono le condizioni per disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo*, in considerazione delle modifiche apportate alla disposizione censurata dalla l.r. Sicilia 2/2023. La nuova formulazione dell’art. 90, comma 10, l.r. 6/2001 prevede ora l’assegnazione all’ARPA di un «contributo annuale di funzionamento indistinto» (lett. *a*) pari a 7

milioni di euro e di un «contributo annuale per il triennio 2023-2025 a valere sul fondo sanitario regionale» (lett. *b*), per il perseguimento di obiettivi correlati ai LEA, dell'importo massimo di 24 milioni di euro annui. La modifica introdotta, infatti non rileva, dato che per la corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2020 vengono in rilievo le previsioni vigenti *pro tempore*, tra cui la disposizione regionale nella sua formulazione originaria.

Il giudice delle leggi in promo luogo per motivi di ordine logico si pronuncia sulla questione sollevata in riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul «perimetro sanitario» di cui all'art. 20 d.lgs. 118/2011, ritenendo la questione fondata. Tale articolo richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria. Per conseguire tale obiettivo, nello stesso comma 1 si prescrive l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella Sezione A) «entrate» (lett. *a*), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lett. *a*) della Sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]». Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

Ad avviso della Corte, come già affermato nella sent. 132/2021, il citato art. 20 «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni», 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». Con l'unica eccezione, prevista dall'art. 30, comma 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. 118/2011, a favore di regioni che, gestendo «in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA», nonché «conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio», «possono legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie». In tale contesto, «è fondamentale la determinazione e il costante aggiornamento in termini finanziari delle risorse vincolate all'erogazione dei LEA in favore di tutti coloro che si trovano sul territorio delle diverse Regioni» (sent. 91/2020). Dunque, la norma interposta «è specificamente funzionale a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA» (sent. 233 del 2022). In particolare, la disposizione censurata, nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si pone in contrasto con la norma interposta di cui all'art. 20, poiché, nel testo vigente *ratione temporis*, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale.

A tal proposito la Regione sostiene che le risorse economiche assegnate all'ARPA rappresenterebbero «un semplice trasferimento di risorse», già destinate a coprire spese riguardanti il settore sanitario, dall'Azienda pubblica di servizi alla persona (ASP) all'ARPA. Ciò in quanto il d.l. 496/1993, come convertito, aveva previsto che l'istituzione delle agenzie regionali ambientali avvenisse «senza oneri aggiuntivi per le regioni» (art. 03, comma 2) e che a tali agenzie fossero attribuite le funzioni per la protezione dell'ambiente e le corrispondenti risorse finanziarie un tempo spettanti alle aziende sanitarie locali (art. 03, comma 1, primo periodo). Tale circostanza, tuttavia, nel caso di specie non rileva, poiché la Regione Siciliana avrebbe dovuto individuare una correlazione tra le risorse assegnate all'ARPA e i LEA. L'armonizzazione dei bilanci pubblici, infatti, è materia di competenza esclusiva dello Stato che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite (tra le molte, sent.80/2017).

Per le medesime considerazioni, la Corte ritiene non significativa l'affermazione della Regione sull'esistenza di numerose leggi regionali (comprese quelle delle regioni attualmente sottoposte, al pari di quella Siciliana, ai piani di rientro) che tuttora prevederebbero un analogo finanziamento delle agenzie per la protezione dell'ambiente in larga parte alimentato dal FSR. Analogamente, non rileva l'evidenziazione delle numerose funzioni assegnate dalla legislazione statale all'ARPA, al fine di dimostrare che l'Agenzia svolge alcune attività afferenti al settore sanitario, comprese quelle necessarie per il raggiungimento dei LEA, come tali finanziabili attraverso il FSR.

A tal proposito, l'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della disciplina statale sul "perimetro sanitario", che impone di individuare le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Inoltre, depongono in tal senso anche le modifiche introdotte alla disciplina in esame successivamente all'impugnativa, che prevedono che la parte di risorse assegnate all'Agenzia a valere sul FSR debba essere destinata al «perseguimento degli obiettivi di prevenzione primaria correlati ai determinanti ambientali e climatici associati direttamente e indirettamente alla prevenzione e al controllo dei rischi sanitari correlati all'erogazione dei LEA [...], stabilendo la necessaria correlazione tra le risorse assegnate all'ARPA a valere sul Fondo sanitario regionale e i LEA, assente nella versione originaria della disposizione impugnata. Con la conseguente dichiarazione di fondatezza della questione sollevata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

La Corte ritiene poi fondata è la questione sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. Sotto questo profilo, la Regione Siciliana è sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario e, di conseguenza, nel suo bilancio non possono essere previste spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali. Peraltro, come la Corte ha già ribadito, siffatti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (cfr. sent. 36/2021, 130/2020), con la conseguenza che, in costanza del piano di rientro, la Regione non può, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste per il raggiungimento dei LEA. Alla luce della giurisprudenza della Corte, l'assunzione a carico del bilancio della Regione Siciliana – impegnata nel piano di rientro dal disavanzo – di oneri non destinati all'erogazione dei LEA si pone in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano e viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

Per cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 90, comma 10, l.r. 6/2021. Sono assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

SENTENZA N. 1
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. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come sostituito dall'art. 58, comma 2, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), 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 2020, con ordinanza del 7 febbraio 2023, iscritta al n. 41 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione della Regione Siciliana, nonché l'atto di intervento della Procura generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi il Vice Procuratore generale della Corte dei conti Adelisa Corsetti per la Procura generale presso la Corte dei conti e l'avvocato Nicola Dumas per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione per l'esercizio 2020, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 90, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2001, nel testo modificato dall'art. 58, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera *e*), e terzo, e 119, primo comma, Cost.

La disposizione censurata dispone l'assegnazione all'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA o Agenzia) siciliana di una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale (FSR), determinata nell'importo di 29 milioni di euro (da iscrivere sul capitolo di bilancio 413372), per svolgere attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie.

Il rimettente denuncia la violazione del principio generale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché l'art. 90, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2001 qualificerebbe la spesa per il finanziamento dell'ARPA alla stregua di una spesa sanitaria mediante l'inclusione nel perimetro sanitario, senza ricollegare tale quantificazione a prestazioni effettivamente afferenti ai LEA.

La disposizione censurata sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, che definisce il trattamento contabile delle risorse destinate al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali; il rimettente richiama, in proposito, la giurisprudenza costituzionale riguardante il

“perimetro sanitario”, che ha stabilito le condizioni, non derogabili dalla legislazione regionale, per l’individuazione e l’allocazione delle risorse destinate a garantire i LEA.

Inoltre, il giudice *a quo* dubita della compatibilità della disposizione censurata con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., disciplinanti il principio dell’equilibrio dei bilanci pubblici. Attraverso la disposizione censurata, la Regione Siciliana realizzerebbe un’operazione che, a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA, amplierebbe la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale.

2.– In via preliminare, va ribadito quanto affermato nell’ordinanza di cui è stata data lettura in udienza, allegata al presente provvedimento, sull’inammissibilità dell’intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, in quanto soggetto diverso rispetto al Presidente di Sezione titolare della Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d’appello per la Regione Siciliana, a cui va riconosciuta la qualità di parte nel giudizio *a quo*.

3.– Sempre in via preliminare, non sussistono le condizioni per disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché tenga conto delle modifiche alla disposizione censurata apportate dalla legge reg. Siciliana n. 2 del 2023.

La nuova formulazione dell’art. 90, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2001 prevede ora l’assegnazione all’ARPA di un «contributo annuale di funzionamento indistinto» (lettera *a*) pari a 7 milioni di euro e di un «contributo annuale per il triennio 2023-2025 a valere sul fondo sanitario regionale» (lettera *b*), per il perseguimento di obiettivi correlati ai LEA, dell’importo massimo di 24 milioni di euro annui.

Tale modifica, tuttavia, non influisce sulla rilevanza delle questioni sollevate nel giudizio *a quo*, poiché per la corretta determinazione del risultato di amministrazione dell’esercizio finanziario 2020 vengono in rilievo le previsioni vigenti *pro tempore*, tra le quali la disposizione regionale nella sua formulazione oggetto di censura da parte del rimettente (in termini, in una ipotesi analoga, si veda la sentenza n. 233 del 2022).

4.– Nel merito, ragioni di ordine logico inducono a trattare per prima la questione sollevata in riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul “perimetro sanitario” di cui all’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

La questione è fondata.

4.1.– L’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 richiede alle regioni di garantire, nell’ambito del bilancio, «un’esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria. Per conseguire tale obiettivo, nello stesso comma 1 si prescrive l’adozione di un’articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella Sezione A) «[e]ntrate» (lettera *a*), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera *a*) della Sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]». Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

4.2.– Questa Corte ha rammentato, nella sentenza n. 132 del 2021, che il citato art. 20 «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni», 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». Con l’unica eccezione, prevista dall’art. 30, comma 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. n. 118 del 2011, a favore di regioni che, gestendo «in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA», nonché «conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio», «poss[on]o legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie».

In tale contesto, «è fondamentale la determinazione e il costante aggiornamento in termini finanziari delle risorse vincolate all'erogazione dei LEA in favore di tutti coloro che si trovano sul territorio delle diverse Regioni» (sentenza n. 91 del 2020).

Dunque, la norma interposta «è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA» (sentenza n. 233 del 2022).

4.3.– La disposizione censurata, nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si pone in contrasto con la norma interposta di cui al menzionato art. 20, poiché, nel testo vigente *ratione temporis*, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale.

4.4.– La Regione Siciliana sostiene che le risorse economiche assegnate all'ARPA rappresenterebbero «un semplice trasferimento di risorse», già destinate a coprire spese riguardanti il settore sanitario, dall'Azienda pubblica di servizi alla persona (ASP) all'ARPA. Ciò in quanto il d.l. n. 496 del 1993, come convertito, aveva previsto che l'istituzione delle agenzie regionali ambientali avvenisse «senza oneri aggiuntivi per le regioni» (art. 03, comma 2) e che a tali agenzie fossero attribuite le funzioni per la protezione dell'ambiente e le corrispondenti risorse finanziarie un tempo spettanti alle aziende sanitarie locali (art. 03, comma 1, primo periodo).

Tale circostanza, tuttavia, non è conferente rispetto alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice contabile, poiché non esime la Regione Siciliana dall'obbligo di individuare una correlazione tra le risorse assegnate all'ARPA e i LEA. L'armonizzazione dei bilanci pubblici, infatti, è materia di competenza esclusiva dello Stato che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite (tra le molte, sentenza n. 80 del 2017).

4.5.– Per le medesime considerazioni, non è significativa l'affermazione della Regione circa l'asserita esistenza di numerose leggi regionali (comprese quelle delle regioni attualmente sottoposte, al pari di quella Siciliana, ai piani di rientro) che tuttora prevederebbero un analogo finanziamento delle agenzie per la protezione dell'ambiente in larga parte alimentato dal FSR.

4.6.– Non è neppure dirimente l'analisi, svolta nelle difese della Regione, delle numerose funzioni assegnate dalla legislazione statale all'ARPA, al fine di dimostrare che l'Agenzia svolge talune attività afferenti al settore sanitario, comprese quelle necessarie per il raggiungimento dei LEA, come tali finanziabili attraverso il FSR.

Infatti, l'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul “perimetro sanitario”, che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

4.7.– Inoltre, il legislatore siciliano, dopo l'adozione dell'ordinanza di rimessione della Corte dei conti, ha radicalmente modificato la disposizione censurata, innovando – con l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023 – la pregressa disciplina sul finanziamento dell'ARPA e prevedendo un contributo ordinario di funzionamento di tale Agenzia che si aggiunge a quello gravante sul FSR. Significativamente, è ora stabilito che la parte di risorse assegnate all'Agenzia a valere sul Fondo sanitario regionale debba essere destinata al «perseguimento degli obiettivi di prevenzione primaria correlati ai determinanti ambientali e climatici associati direttamente e indirettamente alla prevenzione e al controllo dei rischi sanitari correlati all'erogazione dei LEA e al finanziamento dei costi per prestazioni che abbiano tali caratteristiche sulla base degli indirizzi dettati dalla Giunta regionale su base triennale».

Dunque, anche dallo *ius superveniens* di cui all'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, che ha riscritto l'art. 90, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2001, si evince che il precedente

enunciato normativo era sprovvisto della necessaria correlazione tra le risorse assegnate all'ARPA a valere sul Fondo sanitario regionale e i LEA.

Ne consegue la fondatezza della questione sollevata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

5.– Parimenti fondata è la questione sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

5.1.– Va rammentato che la Regione Siciliana è sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario e, di conseguenza, nel suo bilancio non possono essere previste spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali.

Infatti, come costantemente affermato da questa Corte, anche nei confronti della stessa Regione Siciliana (sentenza n. 172 del 2018), l'assoggettamento a tali vincoli impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per esborsi, dunque, non obbligatori (sentenze n. 162 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021 e n. 166 del 2020).

È stato, altresì, chiarito che i predetti 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. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020 e n. 197 del 2019).

Dunque, in costanza del piano di rientro, rimane inibita alla Regione, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste per il raggiungimento dei LEA.

5.2.– Alla luce della giurisprudenza di questa Corte, l'assunzione a carico del bilancio della Regione Siciliana – impegnata nel piano di rientro dal disavanzo – di oneri non destinati all'erogazione dei LEA si pone in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano e viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

6.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 90, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2001.

Sono assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come sostituito dall'art. 58, comma 2, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 gennaio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 21 NOVEMBRE 2023

ORDINANZA

Visto l'intervento spiegato nel presente giudizio incidentale dal Procuratore generale presso la Corte dei conti;

osservato che l'interveniente afferma di avere interesse a partecipare al giudizio costituzionale in quanto parte del giudizio *a quo*, stante l'unitarietà dell'ufficio del P.M. contabile;

considerato, in via assorbente, che il Procuratore generale dell'ufficio centrale della Corte dei conti non è parte del giudizio *a quo*, in quanto è un soggetto diverso rispetto al Procuratore generale a capo dell'ufficio della Procura generale presso la Regione Siciliana;

ritenuto, peraltro, che il Procuratore generale della Corte dei conti non può ritenersi titolare di un interesse qualificato nel caso specifico, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non ammissibile l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti, spiegato nel presente giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana.

F.to: Augusto Antonio Barbera, Presidente

Sentenza: 6 dicembre 2023, n. 2 del 2024

Materia: ambiente – rifiuti – delega alle Province

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale del Lazio

Oggetto: art. 5, comma 2, della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (*Disciplina regionale della gestione dei rifiuti*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

La Corte costituzionale è chiamata ad esaminare la legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della l. r. Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (*Disciplina regionale della gestione dei rifiuti*). La questione veniva sollevata in via incidentale nel corso di una controversia relativa al diniego di autorizzazione unica per impianto di smaltimento e recupero rifiuti prevista dall'art. 208 del d. lgs. 152/2006 (codice dell'ambiente) da parte della Città metropolitana di Roma capitale.

La disposizione censurata delega alle province alcune funzioni amministrative in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti e, in particolare per quanto di interesse ai fini della pronuncia: a) l'approvazione dei progetti degli impianti per la gestione dei rifiuti, ad eccezione di alcune tipologie; b) l'autorizzazione relativa alla realizzazione degli impianti e delle varianti di cui alla lettera a); c) l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti, con alcune eccezioni, e di raccolta, trasporto, stoccaggio, condizionamento e utilizzazione dei fanghi in agricoltura e di raccolta ed eliminazione degli olii usati.

Il giudice rimettente ritiene che tale disposizione, introducendo un modello di distribuzione delle competenze decisionali non conforme a quello previsto dal codice dell'ambiente, violi i livelli minimi di tutela ambientale stabiliti dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua potestà esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., per quanto concerne la gestione dei rifiuti.

A sostegno di tale assunto, viene richiamata la sentenza n. 189/2021 con cui la Corte in una fattispecie analoga, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di altra norma della medesima l.r. n. 27/1998, che, nel caso specifico, delegava ai comuni funzioni amministrative che la legge statale, per il tramite delle previsioni del codice dell'ambiente, conferisce alle regioni.

La Corte, confermando i propri precedenti, accoglie la censura formulata.

Preliminarmente richiama l'art. 196 del codice dell'ambiente che individua la regola generale di riparto delle competenze, assegnando alle regioni le funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti, con riguardo sia all'approvazione dei progetti per la realizzazione di nuovi impianti (comprese le autorizzazioni per le modifiche di quelli già esistenti), sia agli atti di assenso necessari per l'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti, anche pericolosi.

La competenza regionale è inoltre confermata dall'art. 208 dello stesso codice anche per il rilascio dell'autorizzazione unica, atto che racchiude in sé tutti i segmenti dell'attività amministrativa afferenti alla realizzazione e all'entrata in funzione dei nuovi impianti.

La scelta di conferire tali funzioni alle regioni è stata compiuta dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., materia alla quale la costante giurisprudenza della Corte

ascrive la disciplina della gestione dei rifiuti (tra le tante, sentenze n. 50/2023, n. 222/2022, n. 86/2021 e n. 227/2020).

Trattandosi di potestà legislativa esclusiva, solo il legislatore statale è competente a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai comuni – ai quali esse devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118 Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda il relativo ambito territoriale di governo (sentenza n. 189 del 2021).

Nel sistema risultante dopo la riforma del Titolo V, la regione non può riallocare presso altro ente infraregionale le funzioni amministrative riconducibili alle materie di competenza esclusiva dello Stato che le siano state conferite dallo Stato stesso sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. *“Si avrebbe, altrimenti, una modifica, mediante atto legislativo regionale, dell'assetto inderogabilmente stabilito, sulla base di una valutazione di congruità rispetto alla dimensione degli interessi implicati, dalla legge nazionale competente per materia, quale, nell'ambito di cui si tratta, il codice dell'ambiente (sentenza n. 189 del 2021).”*

La disposizione regionale oggetto del giudizio prevede la delega alle province di funzioni afferenti alla gestione dei rifiuti, ad essa conferite con legge nazionale, con ciò derogando all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., in assenza di una disposizione del codice dell'ambiente che abiliti alla descritta riallocazione.

Al riguardo la Corte, richiamando quanto già sancito nella sentenza n. 189/2021, conferma che la mancata riproduzione nell'attuale testo dell'art. 118 Cost. del riferimento alla delega come strumento di “normale” esercizio delle funzioni amministrative regionali induce a ritenere che *“tale istituto non sia più configurabile come ordinario strumento di allocazione di competenze da parte del legislatore regionale, in assenza di una specifica abilitazione ad opera della fonte a ciò competente”*.

Invero con la riforma costituzionale del 2001 *“in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l'individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell'ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza. Infatti, muovendo dalla preferenza accordata ai Comuni, cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative, la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.)»* (sentenza n. 189 del 2021).

Alla luce di quanto esposto pertanto viene dichiarata l'illegittimità dell'art. 5, comma 2, della l.r. Lazio n. 27/ 1998 con riferimento alle lettere a) e b) nonché con riferimento alla lettera c), limitatamente alla parte in cui stabilisce la delega, in favore delle province, della funzione amministrativa avente ad oggetto l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti (solo le parole *«delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettere g) ed h), dall'articolo 6, comma 2, lettera c) e dall'articolo 20, nonché»*).

Infine la Corte precisa che, trattandosi di disposizione anteriore al 2001, la discrasia rispetto all'assetto delle competenze determinata dalla riforma costituzionale si è verificata solo nel momento dell'entrata in vigore delle norme interposte del codice dell'ambiente che, conformemente al nuovo quadro costituzionale, hanno ridisegnato, quanto alla gestione dei rifiuti, la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo.

Con la conseguenza che l'illegittimità costituzionale della disciplina regionale censurata decorre dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore degli artt. 196 e 208 codice dell'ambiente.

SENTENZA N. 2
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, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, nel procedimento vertente tra Game.Fer srl e Città metropolitana di Roma Capitale e altri, con ordinanza del 9 febbraio 2023, iscritta al n. 70 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione di Game.Fer srl;

udita nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2023 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il TAR Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, che delega alle province alcune funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti.

Si tratta, in particolare: a) dell'approvazione dei progetti degli impianti per la gestione dei rifiuti, ad eccezione di alcune tipologie che sono rimesse alla competenza della Regione o dei comuni, nonché dell'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio; b) dell'autorizzazione relativa alla realizzazione degli impianti e delle varianti di cui alla lettera precedente; c) dell'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti, fatte salve alcune eccezioni, nonché delle attività di raccolta, trasporto, stoccaggio, condizionamento e utilizzazione dei fanghi in agricoltura, di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 (Attuazione della direttiva n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura), nonché di raccolta e di eliminazione degli olii usati di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 95 (Attuazione delle direttive n. 75/439/CEE e n. 87/101/CEE relative alla eliminazione degli olii usati); d) delle autorizzazioni relative alle stazioni di trasferimento.

Il rimettente è investito della cognizione di una controversia avente ad oggetto il provvedimento di diniego di un'autorizzazione unica, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, per un impianto di smaltimento e recupero di rifiuti, adottato dalla Città metropolitana di Roma capitale in base alle menzionate previsioni dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Lazio n. 27 del 1998.

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione regionale censurata, nell'introdurre un modello di distribuzione delle competenze decisionali non conforme a quello previsto dal codice dell'ambiente, violerebbe i livelli minimi di tutela ambientale stabiliti dal legislatore nazionale, per quanto concerne la gestione dei rifiuti, nell'esercizio della sua potestà esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Viene richiamata, a sostegno di tale assunto, la sentenza di questa Corte n. 189 del

2021, che, in una fattispecie analoga, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di altra norma, l'art. 6, comma 2, lettere *b*) e, parzialmente, *c*), della medesima legge regionale, parimenti recante una delega (in quel caso, in favore dei comuni) di funzioni amministrative che la legge statale, per il tramite delle previsioni del cod. ambiente, demanda alle regioni.

2.– In via preliminare, occorre delimitare l'odierno *thema decidendum* alle sole previsioni dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Lazio n. 27 del 1998 che risultano avere effettiva attinenza all'oggetto del giudizio principale, pendente dinanzi al TAR, al pari di quanto ritenuto da questa Corte con riguardo alla fattispecie che ha costituito oggetto della richiamata sentenza n. 189 del 2021.

Tale giudizio coinvolge unicamente le attività amministrative legate all'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di smaltimento e recupero di rifiuti, comprendenti, come tali, sia l'approvazione del progetto dell'impianto e la sua realizzazione, sia l'autorizzazione all'esercizio delle conseguenti operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti; aspetti tutti, ricompresi, oggi, nell'atto di autorizzazione unica di cui all'art. 208 cod. ambiente. Pertanto, nell'ambito della disciplina dettata dall'art. 5, comma 2, della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, vengono in rilievo nella presente sede solo le previsioni di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*), quest'ultima limitatamente alla delega, in favore delle province, delle funzioni amministrative concernenti l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

Le rimanenti funzioni amministrative, individuate dalla restante parte della lettera *c*) (autorizzazioni all'esercizio dell'attività di raccolta, trasporto, stoccaggio, condizionamento e utilizzazione dei fanghi in agricoltura; nonché all'attività di raccolta e di eliminazione degli olii usati), e dalla lettera *d*) (autorizzazioni relative alle stazioni di trasferimento), non sono interessate dalle vicende del giudizio *a quo* e, quindi, non devono costituire oggetto di applicazione da parte del giudice rimettente.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

Vanno qui richiamati i principi affermati da questa Corte nella citata sentenza n. 189 del 2021, e ribaditi nella sentenza n. 160 del 2023.

3.1.– La regola generale di riparto delle competenze, dettata dal legislatore statale con l'art. 196, comma 1, lettere *d*) ed *e*), cod. ambiente, assegna alle regioni le funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti, con riguardo sia all'approvazione dei progetti per la realizzazione di nuovi impianti, ivi comprese le autorizzazioni per le modifiche di quelli già esistenti, sia agli atti di assenso necessari per l'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti, anche pericolosi. L'art. 208 cod. ambiente conferma la competenza regionale anche per il rilascio dell'autorizzazione unica, atto che racchiude in sé, oggi, tutti i segmenti dell'attività amministrativa afferenti alla realizzazione e all'entrata in funzione dei nuovi impianti.

Questa scelta allocativa è stata compiuta dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., materia alla quale la costante giurisprudenza di questa Corte ascrive la disciplina della gestione dei rifiuti (tra le tante, sentenze n. 50 del 2023, n. 222 del 2022, n. 86 del 2021 e n. 227 del 2020).

Tale potestà esclusiva comporta che il solo legislatore nazionale sia competente a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai comuni – ai quali esse devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118 Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda il relativo ambito territoriale di governo (sentenza n. 189 del 2021).

Ne consegue che, nel sistema delineato dalla riforma costituzionale del 2001, che ha riscritto il Titolo V della Parte II della Costituzione, le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. – le quali, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, siano state conferite dallo Stato alla regione – non possono essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infraregionale. Si avrebbe, altrimenti, una modifica, mediante atto legislativo regionale, dell'assetto inderogabilmente stabilito, sulla base di una valutazione di congruità rispetto alla dimensione degli interessi implicati, dalla legge nazionale

competente per materia, quale, nell'ambito di cui si tratta, il codice dell'ambiente (sentenza n. 189 del 2021).

3.2.– La potestà legislativa esclusiva statale *ex art.* 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. risponde, del resto, a ineludibili esigenze di protezione di un bene unitario e di valore primario quale è l'ambiente (sentenze n. 246 del 2017 e n. 641 del 1987), che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse 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 (sentenze n. 60 del 2023 e n. 189 del 2021).

3.3.– Con la disposizione in scrutinio, la Regione Lazio, nel delegare alle province determinate funzioni afferenti alla gestione dei rifiuti, ad essa conferite con legge nazionale, ha violato il parametro evocato introducendo una deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in assenza di una disposizione del codice dell'ambiente che abiliti alla descritta riallocazione.

3.4.– Come sottolineato da questa Corte nella richiamata sentenza n. 189 del 2021, la mancata riproduzione, nel testo dell'art. 118 Cost. modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001, del riferimento, presente nella formulazione originaria, alla delega come strumento di "normale" esercizio delle funzioni amministrative regionali induce, infatti, a ritenere che tale istituto non sia più configurabile come ordinario strumento di allocazione di competenze da parte del legislatore regionale, in assenza di una specifica abilitazione ad opera della fonte a ciò competente.

Nel previgente assetto ordinamentale, in cui la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, improntata al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, era assistita da una presunzione di adeguatezza, la delega, comportando la scissione tra titolarità ed esercizio della funzione, rispondeva a un'essenziale esigenza di flessibilità, sicché si prevedeva che, ove l'ente individuato dalla Costituzione si fosse rivelato inadeguato rispetto alle concrete esigenze della collettività di riferimento, lo svolgimento delle funzioni amministrative sarebbe stato demandato all'ente ritenuto più idoneo a garantirne il soddisfacimento.

Per contro, «nel modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l'individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell'ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza. Infatti, muovendo dalla preferenza accordata ai Comuni, cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative, la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.)» (ancora sentenza n. 189 del 2021).

4.– Per le considerazioni esposte, l'art. 5, comma 2, della legge reg. Lazio n. 27 del 1998 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, con riferimento alle lettere *a*), *b*) e *c*), quest'ultima nella sola parte in cui stabilisce la delega, in favore delle province, della funzione amministrativa avente ad oggetto l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti. Va, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale della lettera *c*), limitatamente alle parole «delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettere *g*) ed *h*), dall'articolo 6, comma 2, lettera *c*) e dall'articolo 20, nonché».

5.– Come già rilevato nella sentenza n. 189 del 2021, anche in questo caso deve osservarsi che il contrasto della disposizione censurata con il parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. è sopravvenuto rispetto alla adozione della stessa disposizione. La discrasia rispetto all'assetto delle competenze, quale delineato dalla legge cost. n. 3 del 2001, si è dunque verificata solo nel momento dell'entrata in vigore delle norme interposte del codice dell'ambiente che, conformemente al nuovo quadro costituzionale, hanno ridisegnato, quanto alla gestione dei rifiuti, la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo.

L'illegittimità costituzionale della disciplina censurata decorre, pertanto, dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore degli artt. 196 e 208 cod. ambiente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale, a far data dal 29 aprile 2006, dell'art. 5, comma 2, lettere a), b) e c), quest'ultima limitatamente alle parole «delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettere g) ed h), dall'articolo 6, comma 2, lettera c) e dall'articolo 20, nonché», della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 gennaio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 5 dicembre 2023, n. 8 del 2024

Materia: trasporto pubblico -servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC)

Parametri invocati: artt. 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di Stato, sezione V

Oggetto: articolo 8, comma 3, della l.r. 14/1995 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'articolo in oggetto nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che deve essere allegata alla domanda di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, attesti «l'assenza di carichi pendenti»;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo in oggetto sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Consiglio di Stato solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della l.r. Puglia 14/ 1995 nella parte in cui richiede, quale requisito di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, «l'assenza di carichi pendenti».

A suo giudizio, quest'ultima previsione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», perché, posto che le discipline regionali, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, non potrebbero porsi in contrasto con «i principi fissati dalla legge quadro statale», imporrebbe un requisito di accesso alla professione, concernente l'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente non contemplato dalla norma interposta di cui all'art. 6 della L. 21/1992. In secondo luogo, ritiene che la disposizione citata «contrastasse con il canone di ragionevolezza e proporzionalità, sotteso all'art. 3 Cost., sotto vari punti di vista».

La norma pugliese, infatti, precluderebbe l'ammissione all'esame d'idoneità a prescindere dalla gravità e dall'«eventuale riflesso sulla professione che si intende esercitare» delle fattispecie di reato «che possono essere ricomprese nella previsione dei “carichi pendenti”». Inoltre, l'effetto ostativo risulterebbe connesso «al mero esercizio dell'azione penale da parte del P.M.», in assenza di qualsivoglia vaglio da parte dell'organo giudicante, anche di tipo sommario.

Infine, questo effetto si produrrebbe in mancanza di ogni motivata valutazione da parte delle commissioni provinciali, costituite presso le CCIAA, deputate allo svolgimento dell'esame di idoneità.

A suo giudizio, sarebbe, infine, violato l'art. 41 Cost., dal momento che l'ostatività della «mera pendenza di un carico penale, riferibile a qualsivoglia fattispecie di reato», determinerebbe un'irragionevole e sproporzionata compressione della libertà di iniziativa economica privata.

La Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Infatti, il Consiglio di Stato ritiene che la disposizione regionale denunciata sia riconducibile alla materia «professioni» e, pertanto, risulti censurabile per contrasto con l'evocato parametro costituzionale nella formulazione vigente, derivante dalla riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La Corte evidenzia però che il giudice non considera che la norma pugliese è anteriore a tale riforma *a quo* costituzionale e non ha subito modifiche. Essa ha, invece, più volte affermato «la necessità che lo scrutinio sia riferito ai parametri in vigore al momento dell’emanazione della normativa regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 130 del 2015 e n. 62 del 2012) e ha ritenuto inammissibili questioni sollevate senza motivare “in ordine alle ragioni per le quali [si] ritiene di dover evocare parametri sopravvenuti all’adozione della legge regionale” (*ex plurimis*, ordinanza n. 247 del 2016)» (sentenza n. 52 del 2022).

La Corte ritiene invece fondata la censura di violazione del principio di proporzionalità e di quello di ragionevolezza, tutelati dall’art. 3 Cost.

Il *vulnus* al principio di proporzionalità riguarda il macroscopico difetto, in concreto, di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore pugliese e il fine che questi intende perseguire, perché la disposizione censurata finisce per intercettare, con effetto ostativo, una vastissima gamma di possibili violazioni alla legislazione penale che nulla hanno a che vedere con l’affidabilità dei soggetti che ambiscono ad essere ammessi all’esame in questione.

L’art. 8, comma 3, della l. r. Puglia 14/1995 non effettua, invece, alcuna selezione e produce un effetto interdittivo del tutto sproporzionato, operando anche in relazione a molteplici fattispecie che non manifestano alcuna correlazione causale tra il requisito in parola e lo scopo cui esso stesso dovrebbe essere funzionale.

La preclusione stabilita dalla norma regionale, oltretutto, sorge per effetto della mera pendenza del carico penale e, quindi sin dal momento dell’assunzione della qualità di imputato ai sensi dell’art. 60 del codice di procedura penale.

La Corte, invece, ha precisato che specifico presupposto di operatività di effetti extrapenali – analoghi a quelli previsti dalla disposizione impugnata – debba essere «che l’accertamento della responsabilità penale sia stato oggetto di un primo vaglio giudiziario», sicché sia ravvisabile «un nesso tra la possibile responsabilità penale e l’idoneità a svolgere determinate attività richiedenti particolari requisiti di moralità» (sentenza n. 152 del 2022).

Lo stesso legislatore statale ha oggi chiarito in via generale, all’art. 335- *bis* cod. proc. pen., che «[l]a mera iscrizione nel registro di cui all’articolo 335 non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito».

L’art. 8, comma 3, della legge regionale in oggetto inoltre, all’alinea successivo a quello censurato, disciplina specificamente anche le condanne circoscrivendone, tuttavia, l’efficacia ostativa a quelle che comportano l’interdizione dai pubblici uffici.

Ne consegue che, mentre la sola formulazione dell’imputazione per un reato, il cui accertamento non

conduce all’irrogazione di tale pena accessoria, impedisce comunque, stante la mera pendenza del carico penale, la partecipazione all’esame d’idoneità, questa, paradossalmente, non è invece preclusa dalla condanna per quello stesso reato.

Ciò che determina, sotto questo profilo, anche la violazione del principio di ragionevolezza.

A giudizio del Consiglio di Stato, inoltre, l’art. 8, comma 3, della legge regionale in oggetto, comprimerebbe irragionevolmente la libertà di iniziativa economica privata di cui all’art. 41, primo comma, Cost., perché si traduce in «una indebita barriera all’ingresso nel mercato» (sentenza n. 7 del 2021) dei servizi in questione, già caratterizzato, come più volte ha rimarcato l’Autorità garante della concorrenza e del mercato da una inadeguata apertura all’ingresso di nuovi soggetti.

La necessità di evitare ingiustificate barriere nello specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC è stata precisata anche dalla Corte di giustizia dell’Unione europea, per la quale restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse purché rispettino, tra l’altro, «il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell’obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo» (sentenza 8 giugno 2023, in causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*).

In considerazione di quanto sopra, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost. – dell’art. 8, comma 3, della l.r.

Puglia 14/1995, nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che deve essere allegata alla domanda di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di NCC attesti «l'assenza di carichi pendenti».

SENTENZA N. 8
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, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 14 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra G. S. e la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Taranto, con ordinanza del 27 marzo 2023, iscritta al n. 78 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione di G. S.;

udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato Giorgia Calella per G. S.;

deliberato nella camera di consiglio del 5 dicembre 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 27 marzo 2023 (reg. ord. n. 78 del 2023), il Consiglio di Stato, sezione quinta, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, nella parte in cui richiede, quale requisito di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, «l'assenza di carichi pendenti».

2.– Questi servizi, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 21 del 1992, costituiscono autoservizi pubblici non di linea e la suddetta legge regionale stabilisce che la domanda di ammissione al suddetto esame d'idoneità (di cui agli artt. 6, comma 3, e 8) deve essere corredata, a pena di esclusione, da una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante, tra l'altro, «l'assenza di carichi pendenti» (art. 8, comma 3, primo alinea).

3.– Secondo il Consiglio di Stato quest'ultima previsione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», perché, posto che le discipline regionali, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non potrebbero porsi in contrasto con «i principi fissati dalla legge quadro statale», imporrebbe un requisito di accesso alla professione, concernente l'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, non contemplato dalla norma interposta di cui all'art. 6 della legge n. 21 del 1992.

In secondo luogo, il rimettente ritiene che la disposizione sospettata «contrasti con il canone di ragionevolezza e proporzionalità, sotteso all'art. 3 Cost., sotto vari punti di vista».

La norma pugliese, infatti, precluderebbe l'ammissione all'esame d'idoneità a prescindere dalla gravità e dall'«eventuale riflesso sulla professione che si intende esercitare» delle fattispecie di reato «che possono essere ricomprese nella previsione dei “carichi pendenti”».

Inoltre, l'effetto ostativo risulterebbe connesso «al mero esercizio dell'azione penale da parte del P.M.», in assenza di qualsivoglia vaglio da parte dell'organo giudicante, anche di tipo sommario.

Infine, il suddetto effetto si produrrebbe in mancanza di ogni motivata valutazione da parte delle commissioni provinciali, costituite presso le CCIAA, deputate allo svolgimento dell'esame di idoneità.

Peraltro, prescindendo dall'applicabilità della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, alla cui irrogazione l'alinea successivo a quello censurato subordina, invece, la rilevanza ostativa delle condanne, il filtro di ammissione in esame darebbe altresì luogo a un'irragionevole contraddizione: in presenza di reati che non comportano la suddetta interdizione, la preclusione *de qua* scatterebbe comunque, per effetto della mera pendenza del carico, mentre non opererebbe una volta intervenuta la condanna.

Alla luce delle medesime considerazioni sarebbe, infine, violato l'art. 41 Cost., dal momento che l'ostatività della «mera pendenza di un carico penale, riferibile a qualsivoglia fattispecie di reato», determinerebbe un'irragionevole e sproporzionata compressione della libertà di iniziativa economica privata.

4.– La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. deve, in via preliminare, essere dichiarata inammissibile.

Il Consiglio di Stato assume che la disposizione regionale denunciata sia riconducibile alla materia «professioni» e, pertanto, risulti censurabile per contrasto con l'evocato parametro costituzionale nella formulazione vigente, derivante dalla riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Senonché, il giudice *a quo* non considera che la norma pugliese è anteriore a tale riforma costituzionale e non ha subito modifiche.

Questa Corte ha, invece, più volte affermato «la necessità che lo scrutinio sia riferito ai parametri in vigore al momento dell'emanazione della normativa regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 130 del 2015 e n. 62 del 2012) e ha ritenuto inammissibili questioni sollevate senza motivare “in ordine alle ragioni per le quali [si] ritiene di dover evocare parametri sopravvenuti all'adozione della legge regionale” (*ex plurimis*, ordinanza n. 247 del 2016)» (sentenza n. 52 del 2022).

Il rimettente, non adducendo alcun argomento al riguardo, pregiudica la motivazione posta a sostegno della non manifesta infondatezza e ciò si ripercuote sull'ammissibilità della questione in esame.

5.– Nel merito, la censura di violazione del principio di proporzionalità e di quello di ragionevolezza, tutelati dall'art. 3 Cost., è fondata.

5.1.– Come si è chiarito, la disposizione regionale sospettata condiziona all'assenza di carichi pendenti l'ammissione all'esame d'idoneità professionale, il cui superamento è funzionale all'iscrizione nel ruolo dei conducenti e al conseguimento della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione all'esercizio del servizio di NCC.

In questi termini, essa impedisce la partecipazione al suddetto esame in virtù della mera pendenza di un qualsiasi carico penale: ogni ipotesi di reato prevista dalla legislazione, una volta oggetto d'imputazione, finisce, quindi, per determinare tale effetto ostativo.

5.2.– Il *vulnus* al principio di proporzionalità, in tal caso, non attiene alla legittimità del fine che il legislatore regionale sembra essersi prefissato, che, in astratto, potrebbe apparire funzionale a garantire un adeguato svolgimento di servizi pubblici, quali quelli di taxi e di NCC, che si svolgono a stretto contatto con gli utenti.

Riguarda, piuttosto, il macroscopico difetto, in concreto, di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore pugliese e il fine che questi intende perseguire, perché la disposizione censurata finisce per intercettare, con effetto ostativo, una vastissima gamma di possibili violazioni alla legislazione penale che nulla hanno a che vedere con l'affidabilità dei soggetti che ambiscono ad essere ammessi all'esame in questione. Qualsiasi ipotesi di reato, infatti, impedisce, contrassegnando la persona con un abnorme stigma sociale, la possibilità di svolgere un'attività lavorativa quale quella in oggetto.

Nella sentenza n. 161 del 2018, questa Corte, del resto, ha sì escluso il contrasto con il principio di proporzionalità di norme che, in sostanza, precludono, a coloro che abbiano subito una condanna

penale per determinati reati, il mantenimento (e, a monte, il conseguimento) dell'autorizzazione allo svolgimento della professione di autotrasportatore di cose per conto terzi e di viaggiatori con autobus. Ma ciò proprio in quanto non si trattava di un'elencazione «casuale», perché dettata «ora dall'oggettiva gravità della violazione, ora dalla relazione fra questa e l'attività svolta dall'interessato».

L'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995 non effettua, invece, alcuna selezione e produce, in tal modo, un effetto interdittivo del tutto sproporzionato, operando, come detto, anche in relazione a molteplici fattispecie che non manifestano alcuna correlazione causale tra il requisito in parola e lo scopo cui esso stesso dovrebbe essere funzionale.

5.2.1.– La preclusione stabilita dalla norma regionale, oltretutto, sorge per effetto della mera pendenza del carico penale e, quindi – in virtù del combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lettera *b*), e 6, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti. (Testo A)» –, sin dal momento dell'assunzione della qualità di imputato ai sensi dell'art. 60 del codice di procedura penale.

Questa Corte, invece, ha precisato che la «linea tendenziale dell'ordinamento» è quella di ritenere che lo specifico presupposto di operatività di effetti extrapenali – analoghi a quelli previsti dalla disposizione censurata – debba essere «che l'accertamento della responsabilità penale sia stato oggetto di un primo vaglio giudiziario», sicché sia ravvisabile «un nesso affidabile – quale riflesso del diritto dell'indagato a non essere considerato colpevole, nel procedimento penale, sino all'emanazione di un provvedimento irrevocabile di condanna – tra la possibile responsabilità penale e l'idoneità a svolgere determinate attività richiedenti particolari requisiti di moralità» (sentenza n. 152 del 2022).

Del resto, lo stesso legislatore statale ha oggi chiarito in via generale, all'art. 335-*bis* cod. proc. pen., che «[l]a mera iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito».

5.2.2.– In definitiva, omettendo di delimitare, all'interno dell'intera area del diritto penale, gli eventuali reati ostativi pertinenti rispetto all'attività da espletare e addirittura prescindendo da qualsiasi vaglio dell'imputazione da parte del giudice, la disposizione in esame non può superare il test di proporzionalità.

5.3.– L'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, inoltre, all'alinea successivo a quello censurato, disciplina specificamente anche le condanne, circoscrivendone, tuttavia, l'efficacia ostativa a quelle che comportano l'interdizione dai pubblici uffici.

Ne consegue che, mentre la sola formulazione dell'imputazione per un reato, il cui accertamento non conduce all'irrogazione di tale pena accessoria, impedisce comunque, stante la mera pendenza del carico penale, la partecipazione all'esame d'idoneità, questa, paradossalmente, non è invece preclusa dalla condanna per quello stesso reato.

Ciò che determina, sotto questo profilo, anche la violazione del principio di ragionevolezza.

5.4.– Rimane assorbito l'ulteriore profilo di censura dedotto dal rimettente in ordine alla violazione dell'art. 3 Cost., inerente all'assenza di una motivata valutazione delle commissioni provinciali costituite presso le CCIAA.

6.– L'art. 8, comma 3, censurato, prescrivendo il requisito dell'insussistenza di carichi pendenti, per quanto esposto finisce anche per comprimere irragionevolmente la libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41, primo comma, Cost., perché si traduce in «una indebita barriera all'ingresso nel mercato» (sentenza n. 7 del 2021) dei servizi in questione, già, peraltro, caratterizzato, come più volte ha rimarcato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (da ultimo, mediante segnalazione del 3 novembre 2023, rif. n. S4778), da una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti.

Del resto, la necessità di evitare ingiustificate barriere nello specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC è stata di recente precisata anche dalla Corte di giustizia

dell'Unione europea, per la quale restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse purché rispettino, tra l'altro, «il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo» (sentenza 8 giugno 2023, in causa C-50/21, Prestige and Limousine SL).

7.– Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost. – dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che deve essere allegata alla domanda di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di NCC attesti «l'assenza di carichi pendenti».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 14 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che deve essere allegata alla domanda di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente attesti «l'assenza di carichi pendenti»;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 6 dicembre 2023, n. 9 del 2024

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: art. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, primo comma, della Costituzione, in combinato con gli articoli 3, 5 e 120, secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

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

Oggetto: 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), nel testo vigente *ratione temporis*; art. 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021) e art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. 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), nel testo vigente prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'art. 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);
- illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021);
- illegittimità costituzionale dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Con ordinanza del 7 febbraio 2023, n. 40 la Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione Siciliana, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 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), nel testo vigente *ratione temporis* (in seguito modificato dagli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), 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 integrato dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 9 giugno 2022, n. 87 «Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 e successive modifiche ed integrazioni, concernente norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli»); dell'articolo 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021) e dell'articolo 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), in riferimento agli articoli 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, primo

comma, della Costituzione, in combinato con gli articoli 3, 5 e 120, secondo comma, della Costituzione. L'articolo 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2021 è stato censurato altresì in riferimento all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Secondo il rimettente l'articolo 7 del decreto legislativo 158 del 2019, nel testo vigente *ratione temporis*, rubricato «Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario», avrebbe individuato un percorso di ripiano di alcune quote del complessivo disavanzo finanziario diverso da quello previsto dal modello generale e uniforme di disciplina posto dall'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 118 del 2011.

L'articolo 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 30/2019, rubricato «Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018», avrebbe introdotto disposizioni applicative dell'articolo 7 del d.lgs. 158/2019, quantificando le quote oggetto di stanziamento e di ripiano annuale in deroga al predetto articolo 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Infine, l'articolo 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 9/2021, rubricato «Abrogazioni e modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33, alla legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 e alla legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1», avrebbe disposto, a esercizio finanziario ormai concluso, variazioni di bilancio con effetti sostanziali sugli stanziamenti definitivi di spesa iscritti nel Conto del bilancio 2020 sottoposto al giudizio di parificazione, quantificando i relativi importi in base a quanto previsto dall'articolo 7 del d.lgs. n. 158/2019 e dall'articolo 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 30/2019.

La Corte, accertata la ammissibilità della questione sollevata dalla Corte dei conti, ritiene le questioni fondate con riferimento agli articoli 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo della lesione del principio dell'obbligo di copertura della spesa e dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio.

In primo luogo, tenendo conto che il d.lgs. 158/2019 reca una normativa di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli, la Consulta riassume le caratteristiche delle norme di attuazione:

- si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985);

- la competenza ha “carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica” (sentenza n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983; e n. 180 del 1980);

- hanno il compito di assicurare un collegamento e un coordinamento dell'organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla Regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 136 del 1969; n. 30 del 1968) (sentenza n. 353 del 2001).

Le norme di attuazione possono introdurre una disciplina innovativa nel rispetto dei principi costituzionali e del «limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (sentenza n. 316 del 2004), in modo da comporre un ordinamento giuridico armonico, compatibile con l'autonomia speciale e coerente con il principio di unitarietà della Repubblica. Sottolinea la Corte che anche la loro procedura di approvazione è caratteristica, in quanto assumono la forma di decreti legislativi pur in assenza di delega del Parlamento e non sono sottoposti al parere parlamentare, ma necessitano del consenso della Commissione paritetica Stato-Regione. In sintesi la norma di attuazione deve fare riferimento alla Costituzione e allo Statuto speciale per individuare l'oggetto delle disposizioni di attuazione.

Il raffronto del contenuto del d.lgs. n. 158 del 2019 con la fonte statutaria qui in rilievo evidenzia, invece, che la disciplina introdotta per dare attuazione allo statuto speciale nella sostanza non reca alcun riferimento preciso a ciò che è disciplinato dagli articoli 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.

Nel merito il riaccertamento straordinario è stato introdotto dall'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 118 del 2011 per far emergere il disavanzo occulto provocato dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse, il quale, senza un'appropriata copertura, mina l'equilibrio del bilancio.

L'articolo 7 del decreto legislativo 158 del 2019, consentendo il ripiano delle quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, entro il termine massimo di dieci anni, invece che in tre anni, viola pertanto l'obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, in quanto permette di ampliare la capacità della regione di effettuare nuove spese, provocando un ulteriore squilibrio.

La norma di attuazione viola l'obbligo di copertura finanziaria in quanto elude l'obbligo di incrementare la quota annuale del disavanzo pregresso non ripianato nei precedenti esercizi con un indebito trascinarsi nel tempo del disavanzo stesso; riduce l'importo delle quote periodiche del disavanzo da recuperare, delineando una modalità di recupero del disavanzo in violazione degli articoli 81, 97, primo comma, e 229, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo dell'equilibrio di bilancio.

L'articolo 42 del d.lgs. 118 del 2011 detta una 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 con norma di attuazione, in sede di Commissione paritetica per la realizzazione del contingente interesse regionale, in quanto il riassorbimento del disavanzo in periodi che vanno ben oltre il ciclo di bilancio ordinario comporta una lesione a tempo indeterminato dei precetti costituzionali evocati.

Successivamente la Corte esamina l'articolo 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 30/2019, ritenendo fondate le questioni sollevate in riferimento agli articoli 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione. La disposizione legislativa modifica il piano di rientro dal disavanzo pregresso già approvato con la legge della Regione Siciliana 30 settembre 2015, n. 21 comportando un ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, che è, in tal modo, incentivata ad effettuare nuove spese senza prevedere una idonea copertura, piuttosto che coprire il disavanzo precedente. Conseguentemente verrebbe derogato il principio dell'equilibrio dei singoli bilanci, presupposto della sana gestione finanziaria e del dovere di concorrere ai correlativi obblighi nazionali e sovranazionali. Inoltre il recupero del disavanzo in 10 invece che in 3 anni non è stato neanche sottoposto ad accordo con lo Stato.

La Corte ritiene altrettanto fondate le censure sollevate nei confronti dell'articolo 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 9/2021 in riferimento agli articoli 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, nonché in riferimento all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 51 del d.lgs. 118/2011.

Tali disposizioni prevedono variazioni retroattive sulle poste attive e passive del bilancio, già assoggettate a parificazione per l'esercizio antecedente, che lasciano *ex post* prive di copertura le obbligazioni assunte in corso di quell'esercizio, con conseguente sbilanciamento economico-finanziario nelle risultanze degli esercizi successivi, ivi compreso quello sottoposto al giudizio di parifica. L'assenza di copertura provoca uno sbilanciamento economico-finanziario nelle risultanze degli esercizi successivi, ivi compreso quello sottoposto al giudizio di parifica, determinando, per le stesse motivazioni esposte con riguardo all'articolo 7 del d.lgs. 158/2019 e all'articolo 4 della legge della Regione Siciliana 30/2019, il contrasto con il principio che sancisce l'obbligo di copertura della spesa e con il principio di equilibrio di bilancio di cui agli articoli 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione.

L'articolo 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2021 contrasta, anche, con l'articolo 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione con riguardo ai principi di annualità e di continuità del bilancio.

La norma interposta stabilisce difatti che «[n]essuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce», fatte salve le eccezioni espressamente indicate al comma 6 della medesima disposizione.

Il predetto paradigma è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'articolo 81 della Costituzione in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di connettere in modo strutturale e pluriennale i bilanci preventivi e successivi assicurandone certezza e stabilità. Detta connessione comporta la necessità di rispettare la sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo poiché una sana gestione finanziaria non può non tener conto della corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse, la quale si proietta sugli esercizi successivi, coinvolgendo le relative gestioni e l'equilibrio dei bilanci (sentenza n. 165 del 2023).

SENTENZA N. 9
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, 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), nel testo vigente *ratione temporis*; dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021) e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), 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 2020, con ordinanza del 7 febbraio 2023, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e della Procura generale della Corte dei conti;

udito nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;
deliberato nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2023 la Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 nel testo vigente *ratione temporis* (in seguito modificato dagli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lettere *a* e *b*, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8, recante «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 integrato dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 9 giugno 2022, n. 87, recante «Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 e successive modifiche ed integrazioni, concernente norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli», in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*) – quest'ultimo in relazione all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 –, 119 e 120 della Costituzione; dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, primo comma, Cost., in combinato con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.; l'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 è stato censurato, altresì, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nel testo vigente *ratione temporis*, rubricato «Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario», avrebbe individuato un percorso di ripiano di alcune quote del complessivo disavanzo finanziario registrato alla data del 31 dicembre 2018 (quelle concernenti il disavanzo della gestione 2018 e le quote di disavanzo non recuperate entro il termine dello stesso esercizio) diverso da quello previsto dal modello generale e uniforme di disciplina posto dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019, rubricato «Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018», avrebbe introdotto disposizioni applicative dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, quantificando le quote oggetto di stanziamento e di ripiano annuale in deroga all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, rubricato «Abrogazioni e modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33, alla legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 e alla legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1», avrebbe disposto, a esercizio finanziario ormai concluso, variazioni di bilancio con effetti sostanziali sugli stanziamenti definitivi di spesa iscritti nel Conto del bilancio 2020 sottoposto al giudizio di parificazione, quantificando i relativi importi in base a quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 e dall'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019.

1.1.– Il giudice rimettente solleva dubbi di legittimità costituzionale delle disposizioni in esame sotto diversi profili.

Il primo profilo riguarda la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», che viene evocato in relazione all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 quale norma interposta, con riguardo alle regole fondamentali di disciplina del recupero del disavanzo di amministrazione.

Le disposizioni censurate, ad avviso del rimettente, si porrebbero in contrasto con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, che troverebbe applicazione nei confronti di tutte le regioni, compresa la Regione Siciliana.

Il meccanismo concertato per il ripiano del disavanzo pregresso previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 produrrebbe, quale effetto immediato e diretto, una dilazione dei termini di rientro dal disavanzo attraverso un piano di recupero differente e più favorevole per la Regione Siciliana rispetto a quello previsto dal modello generale e uniforme di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Ciò arrecherebbe un *vulnus* all'armonizzazione dei bilanci, ontologicamente collegata alla necessità di realizzare l'uniformità dei linguaggi e l'omogeneità dell'espressione finanziaria e contabile di tutti gli enti operanti nel sistema della finanza pubblica allargata, con ciò determinando l'impossibilità di realizzare il consolidamento dei conti pubblici e il perseguimento di obiettivi, quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie e la prevenzione di irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci.

L'esigenza di uniformità dell'espressione finanziaria e contabile sottesa alla struttura dei bilanci pubblici sarebbe ancor più avvertita proprio in riferimento alle norme che introducono vincoli precisi alle modalità di rientro dal disavanzo.

Osserva, inoltre, il giudice *a quo* che, tra le materie attribuite dagli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia alla competenza legislativa esclusiva e concorrente della Regione Siciliana, non rientrerebbero la contabilità e la disciplina del bilancio e neppure sembrerebbe sussistere alcuna corrispondenza tra le competenze statutarie e l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019.

Ad avviso del rimettente la materia del ripiano del disavanzo, tra l'altro, non rientrerebbe neppure tra gli oggetti che possono essere disciplinati attraverso lo strumento pattizio, in quanto l'armonizzazione dei bilanci pubblici è stata attratta dalla legge cost. n. 1 del 2012 nella sfera della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Evidenzia infine il giudice *a quo* che lo strumento dell'accordo tra lo Stato e la Regione Siciliana, delineato dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 158 del 2019, si distanzerebbe dal modello prefigurato

dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009; quello previsto da quest'ultimo avrebbe come finalità il raggiungimento di obiettivi che riguardano la finanza allargata – e in particolare il concorso delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi discendenti dall'ordinamento comunitario – mentre quello di cui al censurato art. 7 prefigurerebbe una situazione favorevole per la Regione, ma contrastante con gli obiettivi di finanza pubblica.

1.2.– Sotto altro profilo, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 anche in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., con riguardo alla lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, nonché degli interdipendenti principi di copertura della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

Sarebbero, inoltre, violati gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost., in quanto la speciale disciplina per il rientro dal disavanzo della Regione Siciliana avrebbe introdotto 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.

Le disposizioni censurate, difformi dalla disciplina stabilita in via generale dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 in materia di rientro dal disavanzo finirebbero per determinare – ad avviso del giudice *a quo* – un ampliamento della spesa privo di copertura paralizzando qualsiasi ragionevole progetto di risanamento del bilancio deficitario dell'ente, con ripercussioni sugli equilibri complessivi di finanza pubblica.

Il rimettente si sofferma sulle problematiche che deriverebbero dall'allungamento dei tempi di rientro dal disavanzo, richiamando le pronunce di questa Corte che in più occasioni ha censurato le diverse soluzioni normative atte a prescrivere il riassorbimento in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario.

1.3.– L'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 sarebbe, infine, costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Evidenzia il rimettente che l'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, nel prevedere in generale che «[n]el corso dell'esercizio, il bilancio di previsione può essere oggetto di variazioni autorizzate con legge» (comma 1), tuttavia dispone che «[n]essuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce», fatte salve le eccezioni espressamente indicate dalla medesima disposizione (comma 6).

Tale normativa sarebbe espressione del principio di annualità del bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., enunciato altresì nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e nella legge n. 196 del 2009, Allegato 1, principio n. 1.

Sostiene il giudice *a quo* che, ai sensi del predetto principio, le scelte legislative inerenti al bilancio – che provvedono in ordine all'allocazione delle risorse finanziarie e alle conseguenti autorizzazioni cui è subordinata la gestione degli stanziamenti – dovrebbero essere elaborate su un orizzonte temporale almeno triennale; per ogni anno solare dovrebbero presentarsi come correnti o successive, in quanto altrimenti si produrrebbe un sostanziale svuotamento della funzione di programmazione che ontologicamente sarebbe propria del bilancio di previsione.

Ricorda il rimettente che la *ratio* alla base della norma che impone di iscrivere l'importo del disavanzo di amministrazione quale primo tra gli stanziamenti di spesa del bilancio (art. 39, comma 7, lettera *c*, del d.lgs. n. 118 del 2011) sarebbe strettamente correlata alla funzione di programmazione del documento finanziario previsionale in quanto la misura degli obblighi di rientro dal deficit determinerebbe effetti di compressione della dimensione generale delle spese da autorizzare, delimitando lo spazio finanziario utile all'impiego del risultato di amministrazione per il finanziamento di nuove spese nell'esercizio.

Il postulato dell'annualità del bilancio presupporrebbe la non modificabilità dello stato del bilancio dopo la chiusura dell'esercizio finanziario cui si riferisce (31 dicembre), cosicché detto

principio dovrebbe ritenersi violato non solo nell'ipotesi in cui l'alterazione degli stanziamenti di bilancio, a quella data, avvenga con norme successive che operino variazioni dirette su un esercizio finanziario ormai concluso, ma anche quando sia disposta, con effetto retroattivo, l'abrogazione di variazioni già effettuate nell'esercizio di riferimento.

Nella fattispecie in esame, la disposizione censurata, disponendo variazioni nell'allocazione delle spese con effetto retroattivo sul bilancio dell'esercizio 2020 ormai concluso, altererebbe le risultanze finali del Conto del bilancio confluite nel rendiconto, in violazione del principio di annualità del bilancio discendente dall'art. 81, quarto comma, Cost. e dall'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, quale parametro interposto.

2.– In via preliminare, va ribadita la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale prospettate nell'ambito del giudizio di parificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 184 del 2022 e n. 196 del 2018).

3.– Le censure sollevate rilevano ai fini della definizione del giudizio di parificazione del rendiconto 2020 della Regione Siciliana in quanto, nel caso in cui le disposizioni in esame fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, occorrerebbe rideterminare la quota di disavanzo da recuperare iscritta nel bilancio dell'esercizio 2020, altrimenti gravemente sottostimata, per evitare la compromissione del risultato di amministrazione e il potenziale travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione (sentenze n. 184 del 2022, n. 235 del 2021, n. 49 del 2018 e n. 184 del 2016).

Inoltre, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate avrebbe ripercussioni, oltre che sui saldi del rendiconto 2020, anche sui bilanci degli esercizi futuri, in quanto ogni bilancio è geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per le proprie determinazioni (sentenza n. 49 del 2018).

Con riguardo all'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, la questione è rilevante anche tenuto conto che, dopo la conclusione dell'esercizio finanziario, detta disposizione incide retroattivamente sull'articolazione del bilancio chiuso al 31 dicembre 2020. La declaratoria di illegittimità costituzionale della predetta normativa comporterebbe la necessità di rideterminare gli stanziamenti iscritti nel Conto del bilancio 2020 relativi al disavanzo da recuperare.

4.– Neppure, come sostenuto dal giudice *a quo*, è possibile addivenire a una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate a fronte della chiarezza del dato letterale; ciò in quanto esse prevedono una normativa differente sul ripiano del disavanzo per la Regione Siciliana in contrasto con il regime ordinario individuato dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, espressione dell'armonizzazione dei bilanci pubblici ai fini del perseguimento del precetto costituzionale dell'equilibrio di bilancio, il quale prevede che «12. L'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio [...]».

Le disposizioni censurate determinano un ampliamento della capacità di spesa non consentita e, inoltre, gli stanziamenti definitivi del Conto del bilancio 2020 relativi al disavanzo finanziario, oggetto di rendicontazione, conseguono a variazioni di bilancio disposte ad esercizio concluso, in violazione del principio costituzionale dell'annualità.

5.– Sempre in via preliminare, deve dichiararsi l'inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti in quanto non può ritenersi, nel caso specifico, titolare di un interesse qualificato, idoneo a legittimare l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (ordinanza allegata alla sentenza n. 1 del 2024).

6.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nel testo vigente *ratione temporis*, sollevate dal giudice *a quo* in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione del principio dell'obbligo di copertura della spesa e dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sono fondate.

6.1.– Il d.lgs. n. 158 del 2019 reca una normativa di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli. In particolare, l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario), applicabile *ratione temporis*, stabilisce 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, non potranno essere ripianate oltre il limite massimo di dieci esercizi. In ogni caso l'applicazione del presente comma non può avere effetto sulla gestione dei pagamenti. 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 qualora, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, 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, già con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2020. La Regione si impegna, altresì, a concordare con lo Stato appositi interventi di riforma per le finalità di cui al presente comma».

6.2.– Questa Corte ha già affermato che le norme di attuazione dello statuto speciale «si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha “carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica” (sentenza n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983; e n. 180 del 1980) [...]. È insito nelle norme di attuazione il compito di assicurare un collegamento e di coordinare l'organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla Regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 136 del 1969; n. 30 del 1968)» (sentenza n. 353 del 2001).

Si tratta di fonti a competenza “riservata e separata”, rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (sentenze n. 213 e n. 137 del 1998, n. 85 del 1990, n. 160 del 1985), idonee a introdurre una disciplina innovativa nel rispetto dei principi costituzionali e del «limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (sentenza n. 316 del 2004), in modo da comporre un ordinamento giuridico armonico, compatibile con l'autonomia speciale e coerente con il principio di unitarietà della Repubblica.

I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali presentano caratteristiche peculiari rispetto a quelli ordinari, in quanto emanati dal Governo in assenza della legge di delega preventiva del Parlamento; non sono sottoposti al parere parlamentare; necessitano del consenso della Commissione paritetica Stato-Regione, prevista da ciascuno statuto speciale, cui partecipano membri designati in misura uniforme dal Governo e dalla Regione. I presupposti del decreto legislativo di attuazione sono la Costituzione e lo statuto speciale, ed è a tali fonti che si fa riferimento soprattutto per individuare l'oggetto delle disposizioni di attuazione.

6.2.1.– Il raffronto del contenuto del d.lgs. n. 158 del 2019 con la fonte statutaria qui in rilievo evidenzia, invece, che la disciplina introdotta per dare attuazione allo statuto speciale nella sostanza non reca alcun riferimento preciso 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.

Proprio in considerazione della speciale procedura prevista per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti speciali assume, dunque, particolare rilievo la questione incidentale promossa dalla Corte dei conti nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana, per fugare zone d'ombra nel controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018). Nell'ambito del giudizio di parificazione può avvenire, come nel caso di specie, la verifica della conformità a Costituzione delle norme di attuazione dello statuto speciale che incidono sugli equilibri finanziari del bilancio regionale e sugli equilibri del complesso delle amministrazioni pubbliche.

6.3.– Il riaccertamento straordinario, a cui fa riferimento il titolo della disposizione censurata, è stato introdotto dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 per far emergere il disavanzo occulto provocato dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse, il quale, senza un'appropriata copertura, mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale (sentenza n. 6 del 2017).

La previsione contenuta nel censurato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, che consente il ripiano delle quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, entro il termine massimo di dieci anni, viola l'obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall'art. 81, terzo comma, Cost.; ciò permette di ampliare la capacità della regione di effettuare nuove spese, 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.

È stato chiarito che l'obbligo di copertura finanziaria rappresenta un presupposto indispensabile per un bilancio in equilibrio «dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (sentenza n. 84 del 2023, che richiama la sentenza n. 274 del 2017).

6.3.1.– L'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione vigente *ratione temporis*, comporta, inoltre, da un lato l'elusione dell'obbligo di incrementare la quota annuale del disavanzo pregresso non ripianato nei precedenti esercizi con un indebito «trascinamento nel tempo» del disavanzo stesso (sentenza n. 246 del 2021) e, dall'altro lato, riduce l'importo delle quote periodiche del disavanzo da recuperare, delineando una modalità di recupero del disavanzo in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'equilibrio del bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (sentenza n. 268 del 2022).

La disposizione censurata, difatti, nel prevedere una disciplina per il recupero del disavanzo valevole solo per la Regione Siciliana, diverge dal dettato dell'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.

Questa Corte è costante nell'affermare che il riassorbimento del disavanzo in periodi che vanno ben oltre il ciclo di bilancio ordinario comporta una lesione a tempo indeterminato dei precetti costituzionali evocati che finisce per disincentivare il buon andamento dei servizi e scoraggiare le buone pratiche ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019). Pertanto, «la disciplina temporale del rientro dal disavanzo non può che correlarsi allo specifico esercizio nel quale ciascuna componente di tale aggregato si è prodotta, così da consentire che, pur nella continuità degli esercizi, questa venga recuperata nel periodo massimo consentito» (sentenza n. 168 del 2022).

Per i suesposti motivi, l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nel testo vigente prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 8 del 2021, è costituzionalmente illegittimo per violazione del principio dell'equilibrio del bilancio di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

6.4.– L'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale in riferimento ai predetti parametri costituzionali consente di ritenere assorbite le censure sollevate nei confronti dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 in riferimento agli altri parametri evocati dal giudice rimettente.

7.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 sollevate in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. sono fondate.

7.1.– L'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 stabilisce che: «2. A parziale modifica del piano di rientro di cui all'articolo 1 della legge regionale 30 settembre 2015, n. 21 e successive modifiche ed integrazioni, il saldo finanziario negativo di euro 7.313.398.073,97, di cui al comma 1, è ripianato come segue: a) per euro 1.338.315.181,92: a1) in 16 quote costanti di euro 57.131.972,20 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative al residuo al 31 dicembre 2018 del disavanzo dell'esercizio 2014 di cui alla delibera di Giunta n. 229 del 14 settembre 2015 da ripianare ai sensi del comma 886 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145; a2) in 10 quote costanti di euro 42.420.362,67 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative alle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 del disavanzo dell'esercizio 2014 di cui alla delibera di Giunta n. 229 del 14 settembre 2015 da ripianare ai sensi del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli. b) per euro 4.761.245.284,17: b1) in 26 quote costanti di euro 164.180.871,87 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative al residuo al 31 dicembre 2018 del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da ripianare ai sensi dell'articolo 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni; b2) in 10 quote costanti di euro 49.254.261,56 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative alle quote non recuperate al 31 dicembre 2018 del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da ripianare ai sensi del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli; c) per euro 187.218.858,42 in 30 quote costanti di euro 6.240.628,61 a decorrere dall'esercizio finanziario 2019 relative al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017 da ripianare ai sensi del comma 874 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145; d) per euro 1.026.618.749,46 in 10 quote costanti di euro 102.661.874,95 a decorrere dall'esercizio 2019 relative al disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 da ripianare ai sensi del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli».

L'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 prevede, dunque, la modifica del piano di rientro dal disavanzo pregresso già approvato con la legge della Regione Siciliana 30 settembre 2015, n. 21 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per il triennio 2015-2017. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2015 e al bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017. Disposizioni varie) per ripianare il saldo finanziario negativo pari a euro 7.313.398.073,97, che rappresenta l'ammontare residuo del disavanzo dell'esercizio finanziario 2014 non ancora recuperato al 31 dicembre 2018 e di quello determinato dal riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2015, secondo una ripartizione in quote costanti su un arco temporale che varia da un minimo di dieci ad un massimo di trenta anni.

La dilatazione dei tempi di recupero del deficit e la correlata riduzione dell'ammontare delle quote come originariamente determinate e accantonate e/o vincolate nel risultato di amministrazione, comporta, quale diretta conseguenza, un notevole ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, la quale è incentivata ad effettuare nuove spese senza prevedere una idonea copertura, piuttosto che coprire il disavanzo precedente, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario.

7.2.– L'equilibrio dei singoli bilanci rappresenta un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia degli enti territoriali nonché del dovere di concorrere alla realizzazione degli obiettivi posti in sede nazionale e in ambito eurounitario e sovranazionale (in tal senso, sentenza n. 4 del 2020). Si tratta di un principio che non può essere derogato neppure in favore delle regioni a statuto speciale, le quali partecipano insieme agli altri enti territoriali alla finanza pubblica allargata (sentenza n. 165 del 2023).

Il legislatore regionale siciliano non tiene conto, tra l'altro, che il recupero del disavanzo in dieci annualità, invece che nelle consuete tre previste dalla regola generale di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, sarebbe stato subordinato dal più volte citato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 alla sottoscrizione di un accordo tra la regione e lo Stato per l'adozione di specifici impegni per l'effettivo rientro dal disavanzo; accordo che al momento dell'adozione della disposizione censurata non era tuttavia intervenuto.

La disposizione censurata, anziché prevedere misure di contenimento della spesa, dispone modalità di recupero del disavanzo che consentono addirittura di ampliarla senza adeguata copertura, in tal modo compromettendo il già difficile assetto della finanza regionale, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri, gravati dall'esigenza di un maggiore prelievo fiscale necessario a ripristinare il turbato equilibrio.

7.3.– 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).

L'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 dispiega altresì 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 eurounitaria e sovranazionale.

La previsione contenuta nell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 si pone, dunque, in contrasto con la norma di attuazione dello statuto regionale e con regola generale prevista per il recupero del disavanzo dall'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, violando così gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio.

7.4.– Gli ulteriori profili di censura sono assorbiti.

8.– Le censure sollevate nei confronti dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., nonché in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, sono fondate.

8.1.– L'art. 110, ai commi 3, 6 e 9, prevede, che: «3. Alla Tabella B di cui all'articolo 2 della legge regionale n. 33/2020 le variazioni di euro -92.545.554,15, euro -213.435.133,43, euro -6.240.628,61 ed euro -102.661.874,95 (Missione 0, Programma 0, capitoli 000004, 000006, 000014 e 000015) sono abrogate. [...] 6. L'articolo 8 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 è abrogato. [...] 9. Le abrogazioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 producono effetti con decorrenza dal 29 dicembre 2020. L'abrogazione di cui al comma 6 produce effetti con decorrenza dal 31 dicembre 2020».

8.1.1.– Le disposizioni censurate dispongono variazioni retroattive sulle poste attive e passive del bilancio, già assoggettate a parificazione per l'esercizio antecedente, che lasciano *ex post* prive di copertura le obbligazioni assunte in corso di quell'esercizio.

Detta assenza di copertura provoca uno sbilanciamento economico-finanziario nelle risultanze degli esercizi successivi, ivi compreso quello sottoposto al giudizio di parifica, determinando – per le motivazioni già esposte con riguardo all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 e all'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 – il contrasto con il principio che sancisce l'obbligo di copertura della spesa e con il principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

8.2.– L'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 contrasta, altresì, con l'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, norma interposta dell'art. 81, quarto comma, Cost. con riguardo ai principi di annualità e di continuità del bilancio.

8.2.1.– La norma interposta invocata dal rimettente stabilisce difatti che «[n]essuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce», fatte salve le eccezioni espressamente indicate al comma 6 della medesima disposizione.

Il predetto paradigma è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost. in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di connettere in modo strutturale e pluriennale i bilanci preventivi e successivi assicurandone certezza e stabilità. Detta connessione comporta la necessità di rispettare la sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo poiché una sana gestione finanziaria non può non tener conto della corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse, la quale si proietta sugli esercizi successivi, coinvolgendo le relative gestioni e l'equilibrio dei bilanci (sentenza n. 165 del 2023).

8.3.– In definitiva, l'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, è costituzionalmente illegittimo per l'incidenza postuma che esso determina sulla situazione economico-finanziaria della Regione Siciliana relativamente a un esercizio ormai concluso, privando di certezza i termini di riferimento per la costruzione delle previsioni dei successivi bilanci e del loro equilibrio (sentenze n. 165 del 2023 e n. 89 del 2017).

8.4.– Restano assorbite le ulteriori censure.

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), nel testo vigente prima delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'art. 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);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021);

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 23 novembre 2023, n. 15 del 2024

Materia: edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: Cost. 97, 117 comma sesto, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE.

Giudizio: conflitto di attribuzione; di costituzionalità in via incidentale

Ricorrenti: Regione Friuli Venezia Giulia (per il conflitto di attribuzione)
Tribunale ordinario di Udine (per la questione di costituzionalità in via incidentale)

Oggetto: art. 29, c. 1°, lett. d), e 1-bis, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1, nel testo risultante a seguito delle modifiche disposte dall'art. 24 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 novembre 2018, n. 24, (Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater))

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-bis, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza, documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale, debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione europea;

2) non spettanza al Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, di ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 luglio 2016, n. 0144 (Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)) (punto 2 del dispositivo dell'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022), senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016; e conseguentemente, non spettanza al medesimo Tribunale di adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 del dispositivo della medesima ordinanza);

3) annullamento per l'effetto dell'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023 del Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, resa nel procedimento R.G. 358/2022, limitatamente ai punti 2, 3, 7 e 8 del dispositivo della ordinanza stessa.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il controllo di costituzionalità delle leggi, di competenza della Corte costituzionale, e la verifica della compatibilità della normativa interna con il diritto UE, affidato ai giudici nazionali e alla Corte di giustizia dell'UE, non sono in contrapposizione tra di loro, ma costituiscono un concorso di rimedi giurisdizionali volti alla tutela dei diritti fondamentali.

La Corte costituzionale ha deciso un conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Udine.

I giudizi nascevano da due diverse controversie in materia di discriminazione, promosse ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 presso il Tribunale di Udine.

I casi riguardano comportamenti della pubblica amministrazione che ha richiesto, a cittadini extra UE titolari di permessi di lungo soggiorno che hanno fatto domanda per accedere ad agevolazioni in materia di diritto all'abitazione, di dimostrare l'impossidenza di immobili nel Paese di origine e nel Paese di provenienza con modalità diverse da quelle consentite ai cittadini UE.

a) Il Tribunale di Udine ha ritenuto di non applicare la normativa regionale, perché in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, e ha pertanto consentito ai ricorrenti di utilizzare una autocertificazione, analogamente a quanto consentito ai cittadini UE. Il Tribunale, al fine di rimuovere la discriminazione anche per il futuro, in uno dei due giudizi ha ordinato alla Regione di modificare il regolamento contestato: questa decisione è oggetto del conflitto di attribuzione da parte della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale sostiene che il giudice non può ordinarle di rimuovere un regolamento conforme alla legge regionale.

b) Nell'altro giudizio, il Tribunale di Udine ha, invece, sollevato questione di legittimità costituzionale della legge regionale di cui le disposizioni regolamentari, fonte del comportamento discriminatorio dell'amministrazione, erano attuative.

La Corte costituzionale, dopo aver riconosciuto che, nel giudizio antidiscriminatorio, il giudice ordinario ben può ordinare la modifica di un regolamento al fine di evitare in futuro il ripetersi della discriminazione, ha affermato, tuttavia, che, quando detta discriminazione trovi origine diretta nella legge, il giudice è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della stessa, per evitare che l'amministrazione sia costretta ad adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa.

Ciò vale anche qualora, come nel caso in esame, la normativa sia ritenuta in contrasto con il diritto UE.

La Corte costituzionale, infatti, ha rilevato che nel giudizio antidiscriminatorio l'efficacia diretta del diritto UE è garantita quando, accertato che la condotta contestata trova fondamento in atti normativi incompatibili con la normativa dell'UE, il giudice "dà immediata applicazione a quest'ultima e ordina la cessazione della discriminazione". Se, invece, egli intenda ordinare la modifica di norme regolamentari discriminatorie, viene in gioco "una logica interna all'ordinamento nazionale che, con una forma rimediale peculiare e aggiuntiva, è funzionale a garantire un'efficace rimozione, anche pro futuro, della discriminazione", attraverso l'eliminazione della normativa incostituzionale.

Le peculiari caratteristiche del giudizio antidiscriminatorio dimostrano, dunque, che la verifica della compatibilità della normativa interna con il diritto UE, affidato ai giudici nazionali e alla Corte di giustizia dell'UE, e il controllo accentrato di legittimità costituzionale delle leggi, posto "a fondamento dell'architettura costituzionale" di competenza della Corte costituzionale, danno luogo a "un concorso di rimedi giurisdizionali", tutti egualmente volti, con le proprie particolarità, ad apprestare tutela ai diritti fondamentali.

Sul punto del conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia la Corte dichiara che

- non spettava al Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 luglio 2016, n. 0144, recante "Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)" senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016;

- né, conseguentemente, spettava al medesimo Tribunale adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 del dispositivo della medesima ordinanza), ed annulla per l'effetto l'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023 del Tribunale

ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, resa nel procedimento R.G. 358/2022, limitatamente ai punti 2, 3, 7 e 8 del dispositivo.

Quanto alla questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dal Tribunale di Udine, la Corte conclude che è costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli 117, comma 1, Cost. quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE, l'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nella parte in cui prevede che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza, documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. d), della medesima legge regionale, debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE, precisando che, laddove la norma regolamentare sia sostanzialmente riproductiva di norma legislativa, ordinarne la rimozione implica che sia sollevata questione di legittimità costituzionale sulla seconda mentre la mera non applicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta, necessaria per l'attribuzione immediata del bene della vita negato sulla base dell'accertata discriminazione, non rimuove la legge dall'ordinamento con immediata efficacia erga omnes, ma impedisce soltanto che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale.

La Corte, oltre ad altre articolate argomentazioni, ricorda che in relazione a norma analoga a quella oggetto della questione di legittimità costituzionale, ha già avuto modo di osservare che un siffatto onere documentale “risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare” (sentenza n. 9 del 2021).

Quando, come nel caso di specie, obiettivo del legislatore regionale è riconoscere “il valore primario del diritto all’abitazione quale fattore fondamentale di inclusione, di coesione sociale e di qualità della vita” (art. 1, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016) e a tal fine sostiene l’accesso a un alloggio adeguato, in locazione o in proprietà come prima casa ai cittadini della Regione, in particolare alle fasce deboli della popolazione (art. 1, comma 2, della medesima legge regionale), il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o di provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell’indicazione del bisogno, giacché, intesa l’espressione “alloggio adeguato” come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare posseda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l’effettivo bisogno di un alloggio in Italia (sentenza n. 9 del 2021). Non è, inoltre, neppure un indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, peraltro già considerata, ai sensi dell’art. 29, comma 1, lettera b, della legge regionale n. 1 del 2016, dal necessario possesso di determinati indicatori della situazione economica di cui al d.P.C.m. n. 159 del 2013.

Nella medesima occasione, è stato altresì rilevato che una norma del genere è anche discriminatoria solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell’Unione europea (sentenza n. 9 del 2021). Essa, pertanto, pone in essere un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli “ostacoli di ordine pratico e burocratico” che la Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019) (ancora sentenza n. 9 del 2021; in termini analoghi, in riferimento ad altro onere documentale, sentenza n. 157 del 2021).

SENTENZA N. 15
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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'ordinanza del Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 3-6 aprile 2023, depositato in cancelleria il 6 aprile 2023, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2023; e nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 1, lettera *d*), e 1-*bis*, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nel testo risultante a seguito delle modifiche disposte dall'art. 24 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 novembre 2018, n. 24, recante «Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)», promosso dal Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra B.R. A. e altri e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ordinanza dell'8 febbraio 2023, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di intervento dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps (nel giudizio iscritto al n. 2 reg. confl. tra enti 2023), nonché gli atti di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, di ASGI aps e di B.R. A. e altri (nel giudizio iscritto al n. 97 reg. ord. 2023);

udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Alberto Guariso e Martino Benzoni per l'ASGI aps e per B.R. A. e altri e Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 2 reg. confl. tra enti 2023, propone conflitto di attribuzione chiedendo che sia dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, in funzione di giudice del lavoro, adottare l'ordinanza con la quale, nell'ambito di un'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, ha ordinato a essa Regione autonoma (punto 2 del dispositivo) di modificare il regolamento regionale n. 0144 del 2016 «nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero e garantendo invece che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l'impossidenza di cui all'art. 9, comma 2 lett. C)» dello stesso regolamento». A fondamento delle doglianze, la Regione ricorrente pone la violazione degli artt. 4,

5 e 6 dello statuto speciale, degli artt. 97, 101, 113, 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, 134 e 136 Cost., nonché dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

L'ordinanza oggetto del conflitto è stata adottata previo accertamento del comportamento discriminatorio della Regione autonoma all'origine del giudizio – instaurato da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, nell'ambito del quale ASGI ha spiegato un intervento in forma adesiva autonoma – e previa non applicazione, per contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 e dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016.

La medesima ordinanza è oggetto del conflitto anche nelle parti (punti 3, 7 e 8 del dispositivo) in cui adotta un apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di modifica del regolamento regionale.

In subordine, la ricorrente richiede che si dichiari che non spettava al Tribunale di Udine adottare l'impugnata ordinanza, della quale si richiede l'annullamento, «senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016».

2.– In analogo giudizio antidiscriminatorio *ex art.* 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, altro giudice del medesimo Tribunale di Udine, con ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. – quest'ultimo in relazione all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE – dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Il giudice rimettente lamenta che detta disposizione prevede che i cittadini extra UE, ai fini della dimostrazione del requisito dell'impossidenza di altri alloggi di cui all'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale, devono presentare la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

Con la medesima ordinanza, qualora tali questioni siano ritenute non fondate, il giudice *a quo* ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, ancora in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., anche dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale, «nella parte in cui tra i requisiti minimi per l'accesso al contributo per il sostegno alle locazioni previsto dall'art. 19 della medesima legge, indica “il non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero, purché non dichiarati inagibili, con esclusione delle quote di proprietà non riconducibili all'unità, ricevuti per successione ereditaria, della nuda proprietà di alloggi il cui usufrutto è in capo a parenti entro il secondo grado e degli alloggi, o quote degli stessi, assegnati in sede di separazione personale o divorzio al coniuge o convivente.”».

Anche nell'ambito di questo giudizio – originato da un ricorso di trentanove cittadini extra UE titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, nell'ambito del quale intervenivano altro cittadino in posizione analoga e ASGI, titolare di legittimazione attiva ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 215 del 2003 – il Tribunale di Udine, prima di adottare l'ordinanza di rimessione e parzialmente accogliendo le domande dei ricorrenti, ha innanzitutto accertato il carattere discriminatorio del comportamento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (e del pari convenuto Comune di Udine) all'origine del ricorso e, poi, ha ritenuto di poter non applicare, perché in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, e le relative disposizioni regolamentari (art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020). Il giudice *a quo*, però, ha escluso di poter ordinare alla Regione autonoma la modifica delle disposizioni regolamentari causa dell'accertato comportamento discriminatorio, in quanto sostanzialmente riproduttive della disposizione legislativa. Di qui, la decisione di sollevare le odierne questioni di legittimità costituzionale riferite, per l'appunto, alla norma di legge.

3.– In via preliminare, deve disporsi la riunione dei giudizi.

Sotteso a entrambi, infatti, è il tema concernente la possibilità per il giudice ordinario, nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, di ordinare la modifica di norme regolamentari delle quali è stato accertato il carattere discriminatorio.

Nel giudizio per conflitto tra enti, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contesta in radice tale possibilità, ammettendo soltanto, ma in subordine, che un ordine del genere possa essere adottato, eventualmente, dopo che sia stata sollevata e accolta una questione di legittimità costituzionale sulla norma di legge sostanzialmente riprodotta dalla norma regolamentare. Nel giudizio in via incidentale, il Tribunale di Udine segue esattamente questa seconda prospettiva, sollevando questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa presupposta e sostanzialmente riprodotta dalla norma regolamentare della quale, nel giudizio *a quo*, le parti hanno chiesto sia ordinata la modifica.

In ragione della connessione che viene così a determinarsi tra i due giudizi in esame, essi devono essere congiuntamente trattati e decisi con un'unica pronuncia.

4.– Ancora in via preliminare – e come già deciso con l'ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 21 novembre 2023 – va ribadita l'ammissibilità dell'intervento di ASGI spiegato nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti.

Di regola, in tale sede non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (tra le più recenti, sentenze n. 184 e n. 90 del 2022; ordinanza allegata alla sentenza n. 90 del 2022). La giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, ha in più occasioni precisato che non può escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto: in casi del genere, l'intervento di terzi non può, allora, che essere ammissibile, in modo da consentire a tali soggetti di far valere le proprie ragioni nel giudizio di fronte a questa Corte (da ultimo, ancora sentenza n. 184 del 2022).

Nel caso di specie, per un verso ASGI riveste la qualità di parte nel giudizio definito con l'ordinanza del Tribunale di Udine oggetto del conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; per un altro, detto conflitto verte sulla spettanza allo Stato e, per esso, al predetto Tribunale di Udine del potere di ordinare alla ricorrente la rimozione di una norma dal regolamento regionale n. 0144 del 2016: potere, questo, che nel giudizio *ex art.* 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 definito con l'ordinanza impugnata è stato esercitato dal Tribunale di Udine anche su domanda di ASGI. Ne deriva che la risoluzione del promosso conflitto è suscettibile di incidere in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva dell'associazione interveniente, la cui domanda è stata accolta con il provvedimento giurisdizionale che la Regione autonoma impugna dinanzi a questa Corte.

5.– In entrambi i giudizi, le parti e l'interveniente hanno proposto eccezioni di inammissibilità o portato all'attenzione di questa Corte altre questioni preliminari che impedirebbero l'esame nel merito tanto del conflitto di attribuzione quanto del giudizio di legittimità costituzionale.

Le argomentazioni in proposito svolte dalle parti e dall'interveniente non sono, peraltro, condivisibili, sicché conviene esaminarle tutte sin d'ora, per poi scrutinare il merito di entrambi i giudizi.

5.1.– Quanto al conflitto intersoggettivo, nell'atto di intervento ASGI riferisce che nel marzo 2023 – e dunque già prima della proposizione del ricorso – la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia aveva abrogato le diverse norme regolamentari che disponevano la differenza di trattamento documentale tra cittadini UE e cittadini extra UE, tra cui quella d'interesse nel giudizio deciso con l'impugnata ordinanza (si veda il decreto del Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 1° marzo 2023, n. 044/ Pres., concernente il «Regolamento recante modifiche al Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), emanato con il decreto del Presidente della Regione 13 luglio 2016, n. 0144/ Pres.»).

A parere dell'interveniente, ciò dimostrerebbe la carenza di interesse al ricorso: quale che sia l'esito del conflitto, così come degli altri giudizi pendenti dinanzi al giudice ordinario concernenti l'onere documentale previsto dalla normativa regionale, la Regione autonoma potrebbe solo varare un nuovo regolamento con valenza *pro futuro*, insuscettibile di far venir meno i diritti acquisiti dai cittadini stranieri sulla base dei vigenti regolamenti.

5.1.1.– A escludere la fondatezza di tale rilievo sta la circostanza – secondo quanto sottolineato anche dalla ricorrente nella propria memoria – che nel preambolo di detto regolamento, che per l'appunto abroga la norma regolamentare concernente l'onere documentale ritenuto discriminatorio dall'ordinanza impugnata, la Regione autonoma ha espressamente affermato che detta modifica «costituisce mero adempimento delle disposizioni dell'Autorità giudiziaria di Udine, ma non [è] da intendersi come acquiescenza» alle suddette disposizioni, essendo stata disposta «al solo scopo di evitare il pagamento delle *astreintes ex art. 614-bis c.p.c.* e dunque senza acquiescenza».

Non può dunque dubitarsi della sussistenza dell'interesse al ricorso da parte della Regione autonoma, la quale quindi chiede a questa Corte di stabilire se spettasse o non allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, ordinare la modifica dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016.

5.2.– La Regione autonoma, dal canto suo, riferisce che la Corte d'appello di Trieste, con sentenza dell'8 giugno 2023, n. 99 «ha annullato le statuizioni del Tribunale di Udine impuginate con il presente conflitto».

Le ragioni d'annullamento, riferisce la ricorrente, «corrispondono, nella sostanza, a quelle fatte valere dalla Regione nel proprio ricorso».

ASGI, nella propria memoria, ritiene sia cessata la materia del contendere, in quanto a seguito della decisione della Corte d'appello di Trieste lo Stato converrebbe «con la Regione sul fatto che “non spetta” [al tribunale di Udine] adottare detta ordinanza».

5.2.1.– Questa Corte ritiene doversi escludere che ricorrano i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere.

In punto di fatto, va ricordato che la richiamata sentenza della Corte d'appello di Trieste ha, per un verso, confermato la natura discriminatoria delle norme legislative e regolamentari della Regione autonoma che prevedono l'onere documentale in capo ai cittadini extra UE, ma, per un altro, ha annullato l'ordinanza nelle parti oggetto del conflitto (punti 2, 3, 7 e 8 del relativo dispositivo). La Corte d'appello, infatti, ha ritenuto che l'ordine di modificare il regolamento sarebbe esorbitante rispetto ai limiti ordinamentali della giurisdizione ordinaria.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la cessazione della materia del contendere ricorre quando l'atto impugnato risulti annullato con efficacia *ex tunc*, con conseguente venir meno delle affermazioni di competenza determinative del conflitto» (così la sentenza n. 224 del 2019).

Il mero annullamento dell'atto impugnato, tuttavia, non è di per sé sufficiente a determinare la cessazione della materia del contendere, laddove persista «l'interesse del ricorrente a ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato» (ancora sentenza n. 224 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2017) e, dunque, resti «inalterato l'oggetto del contendere che permea di sé l'intero ricorso [...] vale a dire la verifica circa la spettanza del potere» (sentenza n. 260 del 2016). Il giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, infatti, «è diretto a definire l'ambito delle sfere di attribuzione dei poteri confliggenti al momento della sua insorgenza, restando di regola insensibile agli sviluppi successivi delle vicende che al conflitto abbiano dato origine» (sentenza n. 106 del 2009), al punto che «sussiste comunque – anche dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato – un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine – secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni» (sentenza n. 9 del 2013).

5.2.2.– Alla luce dei richiamati principi, deve ritenersi che persista l'interesse della Regione autonoma all'accertamento del riparto costituzionale delle attribuzioni.

Depone in tal senso, innanzitutto, la circostanza che la ricorrente, nella propria memoria e in udienza pubblica, si è limitata a dar conto della pronuncia della Corte d'appello di Trieste, chiedendo a questa Corte di valutare se, nonostante tale pronuncia, sia possibile una decisione nel merito «circa la spettanza del potere in una controversia che riguarda la definizione della condizione della legge regionale asseritamente contrastante con il diritto dell'Unione europea e il potere del giudice di determinarne esso il contenuto, o il potere del giudice di ordinare alla Regione la modifica di atti regolamentari, e in particolare di atti regolamentari riproduttivi della medesima legge».

D'altro canto, che vi sia un interesse alla risoluzione della controversia in ordine alla spettanza o al corretto esercizio dell'attribuzione costituzionale è dato anche dall'esistenza – più volte sottolineata in atti dalla ricorrente e dall'interveniente, oltre che dimostrata *per tabulas* dall'odierno giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale riunito al conflitto di attribuzione – di un nutrito contenzioso presso la giurisdizione ordinaria nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in ordine all'accesso alle misure di sostegno all'edilizia residenziale pubblica, contenzioso nell'ambito del quale viene sovente in discussione proprio il potere del giudice ordinario di imporre la modifica di regolamenti regionali ritenuti discriminatori.

5.3.– Sin dall'atto d'intervento, ASGI ha eccepito l'inammissibilità del conflitto di attribuzione in quanto la Regione autonoma pretenderebbe di far valere dinanzi a questa Corte meri *errores in iudicando* in cui sarebbe incorso il Tribunale di Udine.

La ricorrente, infatti, si dorrebbe del fatto che il predetto Tribunale abbia considerato l'art. 29 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 come privo di effetti, in quanto in contrasto con il diritto dell'Unione europea. Se sia o meno corretta la scelta di non applicare tale normativa regionale, così come la praticabilità di altre strade decisorie da parte del giudice, sono questioni che, a parere dell'interveniente, dovrebbero essere valutate in altre sedi e non, invece, nel giudizio per conflitto di attribuzione, pena la messa in discussione del primato stesso del diritto dell'UE.

La Regione autonoma, del resto, non contesterebbe la possibilità del giudice amministrativo di annullare una norma regolamentare, ma il fatto che il medesimo potere sia stato esercitato, «pur nelle forme diverse dell'ordine di modifica e non dell'annullamento dell'atto», dal giudice ordinario: ciò che non sarebbe materia da conflitto intersoggettivo, ma da regolamento di giurisdizione.

Secondo ASGI, pertanto, a seguire la prospettiva della ricorrente o il potere di ordinare la modifica della normativa regolamentare è stato mal esercitato – il che sarebbe però un *error in iudicando*, non contestabile nella sede del conflitto – o esso è stato esercitato in conformità a una legge costituzionalmente illegittima, senza però che la Regione autonoma abbia eccepito tale vizio dinanzi al Tribunale di Udine.

5.3.1.– L'eccezione non è fondata.

La Regione autonoma sottolinea ripetutamente nel proprio ricorso che non intende discutere – come in effetti non discute – la decisione del giudice di non applicare le norme regionali, legislative e regolamentari, ritenute in contrasto con il diritto UE e, conseguentemente, «di attribuire il bene della vita al soggetto che è ritenuto discriminato». Contesta, invece, la pretesa del Tribunale di Udine di ordinare a essa Regione l'adozione di «specifiche norme generali ed astratte», e cioè «di esercitare i propri poteri normativi secondo contenuti decisi da esso giudice, ed in particolare – nel caso specifico – di esercitarli in modo contrario a quan[t]o precisamente disposto dalla legge regionale».

In questa prospettiva, la ricorrente afferma che non esiste alcuna norma che attribuisca al giudice il potere di ordinare l'esercizio, in un determinato modo, della potestà regolamentare, sicché il Tribunale di Udine con l'ordinanza impugnata avrebbe esorbitato dai limiti della giurisdizione. L'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, sul quale fa leva la pronuncia oggetto del conflitto, andrebbe letto invece alla luce di quanto l'art. 113 Cost. dispone in merito ai poteri del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione e, dunque, nei sensi della mera disapplicazione della normativa regolamentare illegittima.

La Regione autonoma torna ancora sul punto nella memoria, sottolineando come i «punti focali» del ricorso siano «se il giudice comune abbia il potere di ordinare ad un'amministrazione regionale di modificare un proprio regolamento» e se un ordine del genere possa essere emesso quando

determinerebbe l'adozione di un regolamento «in frontale contrapposizione con il disposto di una norma di legge regionale vigente», anche se non applicata per contrasto con il diritto UE. Del resto, il conflitto costituirebbe «proprio lo strumento chiamato a correggere quel particolare tipo di *error in iudicando* che consiste nell'affermare e nel praticare un potere giurisdizionale inesistente, contrario alle garanzie costituzionali dei poteri normativi regionali e statali, e in particolare del potere legislativo».

Tutto ciò considerato, deve allora rilevarsi che la Regione autonoma intende negare in radice – se a torto o a ragione è questione che attiene al merito – «la riconducibilità dell'atto che ha determinato il conflitto alla funzione giurisdizionale» (sentenza n. 137 del 2023), in quanto lamenta che il Tribunale di Udine ha ritenuto di avere un potere – quello di ordinare la modifica di un atto regolamentare – che non gli spetta e il cui esercizio ha leso diverse attribuzioni costituzionali di essa Regione. Il promosso conflitto, dunque, si palesa non quale mero controllo dell'attività giurisdizionale – il che lo renderebbe inammissibile – ma come «garanzia di sfere di attribuzioni che si vogliono costituzionalmente protette da interferenze da parte di organi della giurisdizione o che si vogliono riservare al controllo di altra istanza costituzionale» (sentenza n. 27 del 1999).

5.4.– Vanno ora esaminati i profili preliminari del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Va innanzitutto escluso che l'abrogazione dell'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020 – disposizioni che il Tribunale di Udine ha accertato essere discriminatorie e che vorrebbe ordinare alla Regione autonoma di rimuovere – determini l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, come sostenuto nella memoria dalle parti private, o imponga la restituzione degli atti al *giudice a quo*, come suggerito dalla difesa regionale.

Quanto alla dedotta inammissibilità, va considerato che l'abrogazione delle norme regolamentari è intervenuta successivamente all'adozione dell'ordinanza di rimessione: tanto basterebbe a escludere un vizio di quest'ultima che valga a impedire lo scrutinio nel merito.

Va del pari esclusa la restituzione degli atti al giudice *a quo*, in quanto l'avvenuta abrogazione del citato art. 9, commi 3 e 3-*bis*, non incide sul nucleo delle questioni di legittimità costituzionale, in quanto non influisce in alcun modo sull'oggetto dei dubbi di costituzionalità – costituito dalla disposizione di rango legislativo dettata dall'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, ancora vigente nell'ordinamento regionale – né sulle norme parametro o sugli argomenti utilizzati dal giudice *a quo*. Detto altrimenti, l'abrogazione della norma regolamentare lascia inalterato il significato normativo delle disposizioni legislative censurate in relazione ai profili di illegittimità costituzionale e, dunque, non scalfisce né l'ordito logico alla base delle censure né il meccanismo contestato dal giudice rimettente (da ultimo, ordinanze n. 31 e n. 23 del 2023).

5.5.– La Regione autonoma ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate per contraddittorietà.

Le questioni sollevate in via principale sull'onere di documentazione posto dall'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, infatti, potrebbero «giuridicamente e praticamente porsi soltanto se si presuppone l'applicazione della disposizione relativa all'impossidenza». Il giudice rimettente, che in via subordinata ha sollevato questioni anche sul requisito dell'impossidenza, previsto dall'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale, avrebbe invertito la priorità logica delle questioni: quelle sulle modalità di dimostrazione dell'impossidenza potrebbero considerarsi rilevanti solo se il requisito stesso fosse considerato costituzionalmente legittimo. Da ciò, la difesa regionale desume il carattere «perplesso o ancipite» dei dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal Tribunale di Udine.

La difesa delle parti private, dal canto suo, ritiene «pregiudiziale e assorbente» il dubbio di legittimità costituzionale, prospettato in via subordinata, in relazione al requisito dell'impossidenza. Pur osservando che nel ricorso introduttivo del giudizio *a quo* è stato richiesto un piano di rimozione delle modalità discriminatorie attraverso cui si richiede ai cittadini extra UE di attestare l'impossidenza, le parti private affermano che se è «incostituzionale “a monte” la previsione dello stesso requisito da documentare» l'illegittimità costituzionale di quest'ultimo «condurrebbe in ogni

caso all'accoglimento sostanziale della domanda», volta a ottenere un trattamento paritario tra cittadini UE e extra UE.

5.5.1.– L'eccezione d'inammissibilità non è fondata. Del pari, non possono essere condivise le osservazioni della difesa delle parti private sull'ordine delle questioni.

Il Tribunale di Udine ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale sulla disposizione che impone ai cittadini extra UE un onere documentale diverso rispetto a quello gravante sui cittadini italiani e UE. Si tratta di questioni indubbiamente rilevanti nel giudizio *a quo*, in quanto i ricorrenti, per un verso, hanno chiesto si accerti la natura discriminatoria della condotta e degli atti delle pubbliche amministrazioni convenute che richiedono ai cittadini extra UE oneri documentali diversi, e, per un altro, hanno richiesto al giudice di ordinare alla Regione autonoma, ai fini della rimozione dell'accertata discriminazione, di modificare la norma regolamentare all'origine della condotta per cui si agisce in giudizio, sostanzialmente riprodotiva di quella legislativa oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.

Il giudice rimettente prospetta i dubbi di legittimità costituzionale sulla disposizione che prevede il requisito dell'impossidenza per il solo caso in cui «si ritenesse costituzionalmente legittima la previsione dell'art. 29 comma 1-*bis* della L.R. 1/2016». Il Tribunale di Udine, pertanto, ha espressamente posto le questioni di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 in via subordinata, scrutinabili nel merito solo ove questa Corte ritenesse non fondate quelle prospettate in via principale: tanto basta a escludere il carattere «perplesso o ancipite» che la difesa regionale attribuisce all'ordinanza di rimessione e a negare la fondatezza delle argomentazioni delle parti private in relazione all'ordine delle questioni.

5.6.– A parere della Regione autonoma, le questioni sarebbero inammissibili anche perché il giudice rimettente non avrebbe motivato in ordine alla giurisdizione sulla domanda di modifica del regolamento regionale.

La difesa regionale, con argomenti sostanzialmente coincidenti a quelli adoperati nel conflitto di attribuzione tra enti, ritiene ci sia una «impossibilità legale per il giudice comune di ordinare alla Regione di adottare o modificare atti normativi secondari». Nel giudizio *a quo*, pertanto, mancherebbe o sarebbe «massimamente discutibile» la sussistenza della giurisdizione sulla domanda volta a ottenere «un ordine di modifica di norme secondarie».

5.6.1.– L'eccezione non è fondata.

Nell'ordinanza di rimessione, il Tribunale di Udine dà diffusamente conto, richiamandone ampi stralci, di una propria precedente ordinanza con la quale, in analogo giudizio, aveva già ordinato la modifica del regolamento regionale ritenuto discriminatorio; rileva, inoltre, che la Regione autonoma ha modificato detto regolamento, ma prevedendo una norma che, a suo dire, lascia inalterato il carattere discriminatorio; in punto di motivazione sulla rilevanza, riferisce di volere esercitare il potere di ordinare la modifica del regolamento regionale, nel caso in cui questa Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della disposizione legislativa censurata.

Il giudice *a quo* ha ritenuto, con motivazione non implausibile, sussistere la propria giurisdizione e il relativo potere, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, di ordinare la rimozione della norma regolamentare discriminatoria.

5.7.– La difesa della Regione autonoma, poi, eccepisce l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, sollevata in riferimento all'art. 14 CEDU.

La norma convenzionale, infatti, circoscriverebbe il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità al godimento dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione, ma il Tribunale di Udine non avrebbe allegato «quale sarebbe la disposizione materiale della CEDU violata».

5.7.1.– L'eccezione si basa su un'erronea lettura dell'ordinanza di rimessione.

Il Tribunale di Udine, infatti, non ha sollevato alcuna autonoma questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU. Tale disposizione convenzionale è incidentalmente adoperata dal giudice *a quo* a soli fini argomentativi,

a ulteriore sostegno della lamentata discriminazione fondata sulla nazionalità, costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 Cost.

5.8.– La Regione autonoma, infine, reputa inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli Venezia Giulia n. 1 del 2016, concernente l'onere documentale in capo ai cittadini extra UE, perché sarebbero disomogenee le censure in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

La difesa regionale, infatti, rileva che l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE, la cui violazione determinerebbe il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., impone la parità di trattamento tra cittadini stranieri soggiornanti di lungo periodo e cittadini UE; nel dubitare della violazione dell'art. 3 Cost., invece, il giudice *a quo* prospetterebbe, in senso più ampio, «una disparità di trattamento tra cittadini [italiani] e cittadini extracomunitari». Ne consegue, secondo la prospettazione della Regione autonoma, che la censura in riferimento al diritto UE è volta «ad aggiungere un'altra fattispecie di esclusione» dagli oneri di documentazione, mentre quella in riferimento all'art. 3 Cost. è diretta a una caducazione dell'intera disposizione regionale, «con effetti eccedenti il perimetro della rilevanza», essendo i ricorrenti cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo.

Come ulteriormente si argomenta in memoria, il giudice *a quo* avrebbe in tal modo sollevato le questioni tanto sulla sussistenza in sé dell'onere documentale, che implicherebbe la caducazione dell'intera disposizione, quanto sulla sua applicabilità agli stranieri soggiornanti di lungo periodo, che soli andrebbero sottratti dall'ambito applicativo della disposizione censurata.

5.8.1.– Anche questa eccezione si basa su un'erronea lettura del senso complessivo dell'ordinanza di rimessione, il cui dispositivo deve essere interpretato alla luce della motivazione.

Il Tribunale di Udine dà immediatamente conto, sin dalla ricostruzione in fatto della controversia che è chiamato a conoscere, di essere adito da cittadini extra UE titolari di permessi di soggiorno di lungo periodo.

Al contempo, il giudice rimettente riferisce di avere già dato immediata soddisfazione al diritto dei ricorrenti di essere inseriti nelle graduatorie per la concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione «senza che agli stessi venga richiesta documentazione ulteriore rispetto a quanto previsto per i cittadini italiani e UE»: e ciò perché non ha applicato l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 e l'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020, ritenuti entrambi in contrasto con l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, che sancisce, alla lettera *d*), il principio di parità di trattamento dei soggiornanti di lungo periodo rispetto ai cittadini per quanto riguarda, tra le altre, «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale».

Va altresì considerato che l'art. 29, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 prevede, tra i requisiti minimi per accedere alle misure di sostegno in materia di politiche abitative, «l'essere cittadini italiani; cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia e loro familiari, ai sensi del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri); titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo); soggetti di cui all'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero)». La disciplina regionale, pertanto, consente di accedere alle misure di sostegno non a qualsiasi cittadino extra UE, ma a quelli titolari di permessi di soggiorno di lungo periodo o degli altri permessi di soggiorno di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Si deve ritenere, allora, che il Tribunale di Udine non richieda la caducazione dell'intero art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Le censure sono invece volte a ottenere la dichiarazione d'illegittimità costituzionale di tale disposizione – per la violazione degli

artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della richiamata direttiva 2003/109/CE – nella parte in cui prevede che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza – documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale – debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

Così delimitato, del resto, il *thema decidendum* è coerente con la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*, nell'ambito del quale, come detto, agiscono cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo.

6.– Venendo al merito, giova premettere che sotteso a entrambi i giudizi è il tema concernente i poteri del giudice ordinario ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011. È necessario, dunque, delineare innanzitutto i tratti essenziali del giudizio antidiscriminatorio ivi previsto.

6.1.– L'azione civile contro la discriminazione è prevista sin dal decreto legislativo n. 286 del 1998, il cui art. 44, al comma 1, recita: «Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice può, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione». Il vigente comma 2, come sostituito dall'art. 34, comma 32, lettera *b*), del d.lgs. n. 150 del 2011, stabilisce che alle relative controversie si applica l'art. 28 del medesimo decreto. Per quel che qui rileva, il comma 5 di detto art. 28 dispone: «Con la sentenza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Nei casi di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il piano è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente».

Il legislatore, in tal modo, ha predisposto una normativa che, per garantire incisivamente la parità di trattamento e sanzionare discriminazioni ingiustificate e intollerabili alla luce del principio di eguaglianza scolpito nell'art. 3 Cost., affida al giudice ordinario «strumenti processuali speciali per la loro repressione» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 30 marzo 2011, n. 7186). L'azione civile può essere esercitata per ottenere dal giudice l'ordine di cessazione non solo di comportamenti o condotte, ma anche (la rimozione) di atti discriminatori pregiudizievoli; ordine che può essere accompagnato, anche nei confronti della pubblica amministrazione, da ogni altro provvedimento che il giudice, a sua discrezione, reputi idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione; al fine di impedire che la discriminazione possa nuovamente prodursi, il legislatore ha, infine, attribuito al giudice l'ulteriore potere di ordinare l'adozione di un piano volto a rimuoverla.

6.2.– Si è dinanzi, come si vede, a un giudizio tutto funzionalizzato alla rimozione delle discriminazioni, che finisce per configurare, «a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come “diritto assoluto” in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa» (ancora Cass., sez. un., ord. n. 7186 del 2011). Ed è proprio in ragione del fondamentale diritto da tutelare che il «contenuto e l'estensione delle tutele conseguibili in giudizio present[a]no aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere» (di nuovo, Cass., sez. un., ord. n. 7186 del 2011).

La pienezza della tutela speciale così costruita dal legislatore si estende sino a consentire al giudice ordinario – pur senza tratteggiare l'attribuzione, ai sensi dell'art. 113, terzo comma, Cost., di un eccezionale potere di annullamento degli atti amministrativi – di pronunciare sentenze di condanna nei confronti della pubblica amministrazione per avere adottato atti discriminatori, dei quali può ordinare la rimozione. La scelta legislativa è, dunque, quella di accordare una tutela particolarmente

incisiva, che consenta un efficace e immediato controllo sull'esercizio del potere anche da parte del giudice ordinario, senza che ciò impedisca al giudice amministrativo, ove venga a conoscere dei medesimi atti, di procedere all'annullamento degli stessi, con l'efficacia *erga omnes* che gli è propria (si veda, per esempio, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 6 marzo 2023, n. 2290).

Deve particolarmente sottolinearsi – perché è profilo che ha una sua peculiare rilevanza negli odierni giudizi – che quello delineato dall'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 è uno speciale giudizio che si articola in un concorso di rimedi che possono svolgersi anche in più momenti successivi.

In un primo momento, il giudice ordinario è chiamato ad accertare il carattere discriminatorio o meno del comportamento, della condotta o dell'atto all'origine della discriminazione, cui può conseguire la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale, oltre che l'ordine di cessazione della medesima discriminazione e l'adozione di provvedimenti tesi a rimuoverne gli effetti.

In aggiunta a tali rimedi, che riguardano precipuamente la lesione attuale e immediata del fatto discriminatorio, il giudice può ordinare l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, volto a impedire in futuro il ripetersi e il rinnovarsi di quelle stesse discriminazioni non solo nei confronti dei soggetti che hanno agito in giudizio, ma anche di qualsiasi altro soggetto che potrebbe potenzialmente esserne vittima. Non a caso, il legislatore ha previsto che siano legittimati ad agire per il riconoscimento della sussistenza di una discriminazione, come dimostrano peraltro le stesse vicende all'origine degli odierni giudizi costituzionali, anche «le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione» (art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 215 del 2003).

Il giudice ordinario è chiamato, così, ad agire anche in ottica preventiva, incidendo sul fattore – sia esso un comportamento o un atto – generativo delle discriminazioni che, ove non rimosso, potrebbe ingenerarne altre eguali, parimenti ingiustificate.

7.– Tutto ciò premesso e considerato, conviene esaminare dapprima il merito del conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

7.1.– Nel giudizio da cui trae origine il conflitto, il Tribunale di Udine ha parzialmente accolto l'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità promossa da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese, titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, i quali si sono visti rifiutare l'erogazione del contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa previsto dalla legislazione regionale, in ragione della mancata produzione della documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza.

L'adito giudice civile ha accertato che le norme legislative e regolamentari alla base dell'opposto rifiuto all'erogazione del contributo sono discriminatorie, in quanto non consentono ai cittadini extra UE di avvalersi, per attestare l'impossidenza, di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000, come invece possono fare i cittadini italiani e i cittadini UE.

Ritenendo che dette norme siano in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, il Tribunale di Udine ha ritenuto di non dare loro applicazione e, conseguentemente, per un verso ha disposto che la domanda dei ricorrenti sia valutata «come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari» e, per un altro, ha ordinato alla Regione autonoma, al fine di evitare la ripetizione della discriminazione, di modificare il regolamento regionale e ha previsto un apparato coercitivo sanzionatorio conseguente a tale ordine di modifica.

7.2.– Oggetto del conflitto è precisamente questo secondo versante dell'ordinanza impugnata. La Regione autonoma, infatti, contesta non già la decisione nella parte in cui non applica le norme regionali ritenute in contrasto con il diritto UE, bensì la pretesa del Tribunale di Udine di ordinare alla Regione la modifica dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016; pretesa che, priva di fondamento normativo ed esorbitando dalla funzione giurisdizionale, avrebbe menomato plurime attribuzioni regionali.

7.2.1.– Il conflitto, nei termini anzidetti, non è fondato.

7.2.2.– Si è già detto di come, nell'ambito del giudizio *ex art. 28* d.lgs. n. 150 del 2011, il giudice ordinario possa disporre «la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti» (comma 5): in una così ampia dizione, volta a efficacemente reprimere condotte discriminatorie lesive del principio d'eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., rientra anche, come emerge pure dalla giurisprudenza di merito sul punto, il potere di ordinare la rimozione di norme regolamentari quando esse siano discriminatorie e, tanto più, quando esse siano causa di ulteriori atti o condotte discriminatorie.

Non a caso, come si è già visto, la disposizione legislativa prevede che il giudice, oltre a ordinare la cessazione della discriminazione e adottare ogni provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti, possa ordinare l'adozione di un piano che impedisca il ripetersi della discriminazione. Quando la condotta discriminatoria della pubblica amministrazione sia originata non da un puntuale provvedimento amministrativo, ma da un atto regolamentare destinato a essere applicato un numero indefinito di volte, l'unico modo per efficacemente impedire la ripetizione della discriminazione non può che essere quello di ordinare la rimozione della norma regolamentare. Ove così non fosse, il giudice ordinario potrebbe di volta in volta ordinare alla pubblica amministrazione la cessazione di singole condotte discriminatorie, senza però nulla poter disporre in ordine alla norma regolamentare che è origine e causa delle discriminazioni accertate e che alimenta il contenzioso. La logica sottesa alla scelta compiuta dal legislatore con l'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011 è, invece, del tutto opposta: consentire al giudice ordinario, accertato il carattere discriminatorio della norma regolamentare, di ordinarne la rimozione, poiché altrimenti essa, per la sua naturale capacità di condizionare l'esercizio dell'attività amministrativa, potrà determinare l'insorgere di ulteriori e indefinite discriminazioni identiche o analoghe a quelle sanzionate in giudizio.

È erroneo, dunque, il presupposto da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui il giudice ordinario non potrebbe ordinare, nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, la rimozione di norme regolamentari discriminatorie: di qui, la non fondatezza del ricorso, nella sua prospettazione principale.

7.3.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia osserva che, anche ad ammettere che il giudice ordinario possa imporre la rimozione di una norma regolamentare, tale potere verrebbe a mancare quando, come nel caso di specie, la norma regolamentare in questione sia sostanzialmente riproduttiva di una norma legislativa. Il Tribunale di Udine, secondo questa parzialmente diversa prospettazione, avrebbe allora esorbitato dalla funzione giurisdizionale in quanto avrebbe ordinato alla Regione autonoma di esercitare i propri poteri normativi regolamentari in violazione della legge, in contrasto, in particolare, con quanto previsto dal principio di legalità di cui all'art. 97 Cost. e dal principio di supremazia della legge regionale sul regolamento regionale (art. 117, sesto comma, Cost.).

Il ricorrente chiede pertanto, in via subordinata, che si dichiari che non spettava al Tribunale di Udine adottare l'impugnata ordinanza «senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-bis, della legge regionale n. 1 del 2016».

7.3.1.– In questi diversi termini, il conflitto di attribuzione è fondato.

7.3.2.– Con la predisposizione del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, il legislatore, come si è poc'anzi detto, ha inteso fornire protezione al fondamentale diritto a non subire discriminazioni per tutte le volte che, in ragione di condotte, comportamenti o atti posti in essere da privati o dalla pubblica amministrazione, tale diritto venga leso. Il presupposto su cui si fonda il giudizio antidiscriminatorio – e il correlato potere del giudice ordinario di disporre, nei vari modi possibili, la cessazione della discriminazione – è dunque che la condotta discriminatoria sia direttamente imputabile al privato o, ed è il profilo che qui rileva, alla pubblica amministrazione.

Nel caso in cui, invece, la discriminazione compiuta dalla pubblica amministrazione trovi origine nella legge, in quanto è quest'ultima a imporre, senza alternative, quella specifica condotta, allora l'attività discriminatoria è ascrivibile alla pubblica amministrazione soltanto in via mediata, in quanto alla radice delle scelte amministrative che si è accertato essere discriminatorie sta, appunto, la legge:

è quanto accade nel caso di specie, ove l'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016 è sostanzialmente riproduttivo dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016.

In evenienze del genere, il giudice ordinario non può allora ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riproduttive di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa. L'esercizio di un siffatto potere è, dunque, subordinato all'accoglimento da parte di questa Corte della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare.

7.3.3.– Il peculiare carattere del giudizio antidiscriminatorio fa sì che i termini non cambino significativamente quando, come accaduto nel caso di specie, il giudice ordinario ritenga che le norme legislative e regolamentari siano in contrasto (anche) con norme del diritto dell'Unione europea dotate di efficacia diretta, cui è tenuto a dare immediata applicazione.

La primazia del diritto UE – costantemente riconosciuta da questa Corte quale «architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali» (sentenza n. 67 del 2022) – richiede che il giudice nazionale, quando ritenga la normativa interna incompatibile con normativa dell'Unione europea a efficacia diretta, provveda immediatamente all'applicazione di quest'ultima, senza che la sua sfera di efficacia possa essere intaccata dalla prima (sentenza n. 170 del 1984). Ciò, ovviamente, sempre che non ritenga di sollevare questione di legittimità costituzionale, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti che questa Corte ha precisato a partire dalla sentenza n. 269 del 2017 (v. poi, tra le molte, sentenze n. 149, n. 67 e n. 54 del 2022, n. 182 e n. 49 del 2021, n. 63 e n. 20 del 2019; ordinanza n. 182 del 2020).

In particolare, nell'ambito del giudizio *ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011*, la *primaauté* è garantita dal giudice ordinario innanzitutto allorché è chiamato ad accertare l'esistenza dell'asserita discriminazione. È in questo momento del giudizio che egli, ove accerti che la condotta per cui è causa trova fondamento in atti normativi incompatibili con normativa dell'Unione europea a efficacia diretta, dà immediata applicazione a quest'ultima e ordina la cessazione della discriminazione.

Nel giudizio dinanzi al Tribunale di Udine, il giudice ha ritenuto, per l'appunto, che fosse discriminatoria e in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE l'impossibilità per i ricorrenti di avvalersi, per attestare l'impossidenza di immobili, di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000. Conseguentemente, e correttamente, non ha applicato la normativa legislativa e regolamentare che prevede detta impossibilità e, in diretta applicazione della richiamata normativa europea, ha ordinato di valutare la domanda dei ricorrenti – volta a ottenere il contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa – «come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari». È in questo momento del giudizio che il Tribunale di Udine, adottando il predetto ordine, ha a pieno garantito i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea.

L'impartito ordine di rimuovere l'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016, che sostanzialmente riproduce l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, costituisce, invece, il piano di rimozione delle discriminazioni accertate che il Tribunale di Udine ha ritenuto di dover adottare. Una volta attribuito il bene della vita ai ricorrenti, dando piena e immediata attuazione al diritto dell'Unione europea, il giudice ha inteso poi impedire il ripetersi di discriminazioni identiche o analoghe che possano coinvolgere non tanto i ricorrenti, ma qualsiasi altro soggetto che si trovi nelle medesime condizioni.

In quest'ambito del giudizio non viene più in rilievo l'esigenza che il diritto dell'Unione europea dotato di efficacia diretta trovi immediata applicazione (Corte di giustizia, sentenza 22 giugno 2010, in cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli), perché tale esigenza è stata, appunto, già pienamente soddisfatta. Qui viene in gioco, invece, una logica interna all'ordinamento nazionale che, con una forma rimediale peculiare e aggiuntiva, è funzionale a garantire un'efficace rimozione, anche *pro futuro*, della discriminazione: il che peraltro, quando sia stata rilevata un'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea, fa dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 uno strumento che garantisce anche

l'uniforme applicazione di tale diritto e che contribuisce alla «costruzione di tutele sempre più integrate» (sentenza n. 67 del 2022).

In quest'ottica, laddove la norma regolamentare sia sostanzialmente riproduttiva di norma legislativa, ordinarne la rimozione implica che sia sollevata questione di legittimità costituzionale sulla seconda. La non applicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta – necessaria per l'attribuzione immediata del bene della vita negato sulla base dell'accertata discriminazione – non rimuove, infatti, la legge dall'ordinamento con immediata efficacia *erga omnes*, ma impedisce soltanto «che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale» (sentenza n. 170 del 1984). L'ordine di rimozione della norma regolamentare – che proietta i suoi effetti, per espressa scelta del legislatore compiuta con l'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, oltre il caso che ha originato il giudizio antidiscriminatorio – richiede, allora, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge, la quale, ancorché non applicata nel caso concreto, è ancora vigente, efficace e, sia pure in ipotesi erroneamente, suscettibile di applicazione da parte della pubblica amministrazione o anche di altri giudici che ne valutino diversamente la compatibilità con il diritto dell'Unione europea.

Sono, dunque, tanto l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne – e, nello specifico, i rapporti tra legge e regolamento regionali, anche in relazione al diritto dell'Unione europea – quanto l'esigenza che i piani di rimozione della discriminazione siano efficaci a richiedere che il giudice ordinario, se correttamente intenda ordinare la rimozione di una norma regolamentare al fine di evitare il riprodursi della discriminazione *de futuro*, sollevi questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa sostanzialmente riprodotta dall'atto regolamentare, anche dopo che si sia accertata l'incompatibilità di dette norme interne con norme di diritto dell'Unione europea aventi efficacia diretta.

In relazione al conflitto di attribuzione tra enti deve concludersi, pertanto, che non spettava al Tribunale di Udine ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016 (punto 2 del dispositivo dell'ordinanza impugnata), senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016; né, conseguentemente, spettava al medesimo Tribunale adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 della medesima ordinanza). Il provvedimento del Tribunale di Udine, nelle parti impugate, va pertanto annullato.

7.4.– L'accoglimento del ricorso in relazione al principio di legalità (art. 97 Cost.) e al criterio gerarchico che informa i rapporti tra legge e regolamento regionali (art. 117, sesto comma, Cost.) comporta l'assorbimento dei motivi proposti con riferimento agli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale, agli artt. 101, 113, 117, commi terzo, quarto e quinto, 120, secondo comma, 134 e 136 Cost., nonché all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

8.– Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale introdotto dall'ordinanza in epigrafe del Tribunale di Udine risponde precisamente a quanto si è sinora affermato in merito al conflitto di attribuzione.

Vanno ulteriormente illustrate, peraltro, le ragioni per cui non possono nutrirsi dubbi sull'ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, nonostante il giudice *a quo* espressamente affermi che la direttiva 2003/109/CE «sia dotata di tutti i requisiti che la giurisprudenza della Corte di Giustizia ritiene necessari per ammettere la produzione di effetti diretti da parte di tale fonte del diritto comunitario, ovvero i requisiti di sufficiente precisione ed incondizionatezza».

8.1.– A tale direttiva – e, in particolare, al suo art. 11 – il giudice rimettente, infatti, ha già assicurato attuazione con l'accordare ai ricorrenti il bene della vita, a tal fine non applicando, perché appunto incompatibili con la direttiva, il censurato art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nonché l'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020. Tutto ciò, al fine di condannare la resistente pubblica amministrazione alla cessazione della condotta discriminatoria contestata in giudizio e di adottare la connessa disposizione che i ricorrenti cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo, al fine del loro inserimento nelle graduatorie relative

alla concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione corrisposto nel 2021, potessero presentare la stessa documentazione che possono presentare cittadini italiani e UE.

Il Tribunale di Udine, pertanto, ha già dato piena e immediata attuazione al diritto dell'Unione europea, apprestando tutela immediata ai diritti dei ricorrenti, sul piano del conseguimento del bene della vita.

8.2.– La questione di legittimità costituzionale nasce in relazione alla domanda con cui le parti hanno chiesto di ordinare alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – al fine di impedire in futuro la ripetizione delle discriminazioni accertate – la rimozione dell'art. 9, commi 3 e 3-bis, del regolamento regionale n. 066 del 2020. È in relazione a tale domanda, sulla quale deve ancora pronunciarsi, che il Tribunale di Udine solleva le odierne questioni di legittimità costituzionale: volendo avvalersi del potere di rimuovere il fattore genetico della discriminazione, nel caso di specie individuato non solo nelle richiamate norme regolamentari, ma anche – e prima ancora – nella norma legislativa, il giudice *a quo* correttamente censura l'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, che il citato art. 9, commi 3 e 3-bis, del regolamento regionale n. 066 del 2020 sostanzialmente riproduce, in quanto la dichiarazione d'illegittimità costituzionale consentirà che sia emesso «un ordine di modifica del Regolamento che eviti anche *pro futuro* un contenzioso ormai nutrito» nel distretto giudiziario.

Al primato del diritto dell'Unione europea, fatto immediatamente valere allorché è stata accertata la discriminazione, viene dunque ad aggiungersi, come già si è rilevato, uno strumento rimediale interno volto a impedire il rinnovarsi di detta discriminazione. Le peculiari caratteristiche del giudizio *ex art.* 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 consentono, così, la convivenza tra il meccanismo della non applicazione della normativa interna incompatibile con il diritto dell'Unione europea e lo strumento del controllo accentrato di legittimità costituzionale, in relazione a parametri interni o sovranazionali, sulla medesima normativa interna, che ne consente l'eliminazione dall'ordinamento con effetti *erga omnes* (sentenza n. 63 del 2019), in attuazione «del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)» (sentenza n. 269 del 2017): ciò a dimostrazione, una volta di più, di come il controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione europea e lo scrutinio di legittimità costituzionale non siano in contrapposizione tra loro, ma costituiscano «un concorso di rimedi giurisdizionali, [il quale] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019). E ciò in un contesto «che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze» (sentenza n. 149 del 2022).

La dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa interna, del resto, offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione. Fermo restando, infatti, che all'obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione – sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione – può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con l'efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

8.3.– Va da sé che, prima di dare attuazione al diritto dell'Unione europea, il giudice ordinario deve adeguatamente interrogarsi sul significato normativo del diritto UE e sulla compatibilità con il medesimo del diritto interno.

Il principio del primato del diritto dell'Unione discende dal principio dell'eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati (art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), che esclude la possibilità di fare prevalere, contro l'ordine giuridico dell'Unione, una misura unilaterale di uno

Stato membro (Corte di giustizia, sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS). L'obbligo di dare applicazione al diritto dell'Unione, quando ne ricorrono i presupposti, implica che esso sia interpretato in modo uniforme in tutti gli Stati membri.

La corretta applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto UE sono garantiti dalla Corte di giustizia, cui i giudici nazionali possono rivolgersi attraverso il rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, così cooperando direttamente con la funzione affidata dai Trattati alla Corte (Corte di giustizia, parere 1/09 dell'8 marzo 2011, recante «Accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti»). È nell'ambito di questo confronto che la Corte di giustizia instaura con i giudici nazionali, in quanto incaricati dell'applicazione del diritto dell'Unione, che essa fornisce l'interpretazione di tale diritto, allorché la sua applicazione sia necessaria per dirimere la controversia sottoposta al loro esame (Corte di giustizia, sentenza 9 settembre 2015, in causa C-160/14, Ferreira da Silva e Brito e altri; sentenza 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M.A.S. e M. B.).

La necessità di rivolgersi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE, che costituisce un obbligo in capo ai giudici nazionali di ultima istanza, viene tuttavia meno, secondo la giurisprudenza della stessa Corte, non solo quando la questione non sia rilevante o quando la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi sia stata già oggetto di interpretazione da parte della Corte, ma anche in tutti i casi in cui la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi (Corte di giustizia, sentenze 6 ottobre 2021, in causa C-561/19, Consorzio Italian Management e altri; 6 ottobre 1982, in causa C-283/81, Cilfit e altri).

9.– Tutto ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE, è fondata.

Il Tribunale di Udine, come si è in precedenza rilevato (punto 5.8.1.), ritiene la disposizione censurata costituzionalmente illegittima nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza – documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale – debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

9.1.– Questa Corte, in relazione a norma analoga a quella oggetto dell'odierna questione di legittimità costituzionale, ha già avuto modo di osservare che un siffatto onere documentale «risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare» (sentenza n. 9 del 2021).

Quando, come nel caso di specie, obiettivo del legislatore regionale è riconoscere «il valore primario del diritto all'abitazione quale fattore fondamentale di inclusione, di coesione sociale e di qualità della vita» (art. 1, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016) e a tal fine sostiene «l'accesso a un alloggio adeguato, in locazione o in proprietà come prima casa ai cittadini della Regione, in particolare alle fasce deboli della popolazione» (art. 1, comma 2, della medesima legge regionale), «il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o di provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa l'espressione “alloggio adeguato” come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare posseda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia» (sentenza n. 9 del 2021). Non è, inoltre, neppure un indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, peraltro già considerata, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *b*, della legge regionale n. 1 del 2016, dal necessario «possesso di determinati indicatori della situazione economica» di cui al d.P.C.m. n. 159 del 2013.

Nella medesima occasione, si è altresì rilevato che una norma del genere è anche discriminatoria «solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell’Unione europea» (sentenza n. 9 del 2021). Essa, pertanto, pone in essere «un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli “ostacoli di ordine pratico e burocratico” che questa Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019)» (ancora sentenza n. 9 del 2021; in termini analoghi, in riferimento ad altro onere documentale, sentenza n. 157 del 2021).

9.2.– L’onere documentale di cui alla disposizione censurata è, d’altra parte, manifestamente in contrasto anche con l’art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE, nell’ambito della cui attuazione «gli Stati membri devono rispettare i diritti e osservare i principi previsti dalla Carta, segnatamente quelli enunciati dall’articolo 34 di quest’ultima. Conformemente a quest’ultimo articolo, l’Unione riconosce e rispetta il diritto all’assistenza sociale e all’assistenza abitativa destinate a garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti» (Corte di giustizia, sentenza 10 giugno 2021, in causa C-94/20, Land Oberösterreich).

A tale direttiva l’Italia ha dato attuazione con il decreto legislativo n. 3 del 2007, senza avvalersi della possibilità, prevista dall’art. 11, paragrafo 4, della direttiva indicata, di limitare la parità di trattamento alle prestazioni essenziali: deroga, questa, cui può ricorrersi, secondo la Corte di giustizia, unicamente quando lo Stato membro esprima chiaramente la relativa intenzione (Corte di giustizia, sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj). L’art. 1, comma 1, lettera *a*), di tale decreto ha sostituito l’art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, che detta la disciplina concernente il «Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo». Il comma 12 di detto art. 9 prevede, in particolare, che il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può «c) usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all’accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l’accesso alla procedura per l’ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l’effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale».

La legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel prevedere, tra le altre azioni attuative del programma di politiche abitative, quella di sostegno alle locazioni (art. 19), offre una prestazione essenziale ai sensi dell’art. 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109/CE, in quanto essa è «destinata a consentire a persone che non dispongono di risorse sufficienti di far fronte alle proprie esigenze abitative, in modo da garantire loro un’esistenza dignitosa» (Corte di giustizia UE, in causa C-94/20). Non v’è dubbio, allora, che si tratti di prestazione che deve essere assicurata ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo «consentendo loro di alloggiare adeguatamente, senza impegnare nella casa una parte eccessiva dei loro redditi, a scapito, eventualmente, del soddisfacimento di altre necessità elementari» (ancora Corte di giustizia UE, in causa C-94/20). La disposizione censurata, ponendo in capo ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso di lungo soggiorno oneri documentali diversi rispetto a quelli previsti per cittadini italiani e UE, impedisce allora a tali soggetti di «ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro» (sentenza n. 67 del 2022), come imposto invece dall’art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

9.3.– In ragione di quanto detto, va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nella parte in cui prevede che l’ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza – documentazione richiesta per dimostrare l’impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell’art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale – debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza – documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale – debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione europea;

2) *dichiara* che non spettava al Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-*bis*, del decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 luglio 2016, n. 0144, recante «Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)» (punto 2 del dispositivo dell'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022), senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016; né, conseguentemente, spettava al medesimo Tribunale adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 del dispositivo della medesima ordinanza);

3) *annulla* per l'effetto l'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023 del Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, resa nel procedimento R.G. 358/2022, limitatamente ai punti 2, 3, 7 e 8 del dispositivo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 febbraio 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 21 NOVEMBRE 2023

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio per conflitto di attribuzione tra enti avente ad oggetto l'ordinanza adottata dal Tribunale ordinario di Udine, sezione lavoro, del 31 gennaio-1° febbraio 2023, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri;

rilevato l'intervento spiegato in giudizio dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps.

Considerato che nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (sentenze n. 184 e n. 90 del 2022 nonché relativa ordinanza allegata);

che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non può tuttavia escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (da ultimo, sentenza n. 184 del 2022);

che, nel caso di specie, ASGI riveste la qualità di parte del giudizio definito con l'ordinanza del Tribunale ordinario di Udine oggetto del presente conflitto di attribuzione;

che il giudizio in esame verte sulla spettanza allo Stato e, per esso, al predetto Tribunale di Udine del potere di ordinare, alla ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la rimozione di una norma del regolamento regionale n. 0144/2016, recante «Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)»;

che tale potere, nel giudizio *ex art.* 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), definito con l'ordinanza impugnata, è stato esercitato dal Tribunale di Udine anche su domanda di ASGI;

che, pertanto, il presente giudizio è suscettibile di incidere in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva di ASGI, la cui domanda è stata accolta con il provvedimento giurisdizionale oggetto del conflitto;

che, dunque, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento di ASGI, in modo da consentirle di far valere le proprie ragioni nel giudizio di fronte a questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps nel giudizio per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

F.to: Augusto Antonio Barbera, Presidente

Sentenza: 24 gennaio 2024, n. 16

Materia: Ambiente, Pesca

Parametri invocati: 117, secondo comma, lettera a) e s), Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 (Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, nella parte in cui favorisce il ripopolamento del riccio di mare «nei mari regionali», anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale»;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nella parte in cui dispone il fermo biologico dei ricci di mare «Nel mare territoriale della Puglia», anziché «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale»;
- 3) illegittimità dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, nella parte in cui esclude dall'applicazione del divieto di commercializzazione gli esemplari di riccio di mare provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia», anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale»;
- 4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione,

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La prima disposizione impugnata – l'art. 1 – prevede che «la Regione Puglia intende favorire il ripopolamento del riccio di mare nei mari regionali, garantendo un periodo di riposo della specie, preservando la risorsa ittica e scongiurando il rischio di estinzione dovuto ai massicci prelievi».

L'altra previsione impugnata – l'art. 2 – dispone: al comma 1, che «[n]el mare territoriale della Puglia, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietato il prelievo, la raccolta, la detenzione, il trasporto, lo sbarco e la commercializzazione degli esemplari di riccio di mare (*Paracentrotus lividus*) e dei relativi prodotti derivati freschi, per un periodo di tre anni»; e, al comma 2, che «la commercializzazione del riccio di mare non è vietata per gli esemplari provenienti (con certificazioni e tracciabilità secondo legge) da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

Venendo a esaminare il primo motivo di ricorso, occorre sottolineare che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni regionali impugnate avrebbero alterato l'esigenza di «livelli di tutela ambientale uniformi sull'intero territorio nazionale» e avrebbero compromesso «il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte, per come individuato dalla norma statale».

In particolare, il ricorrente richiama varie norme interposte che conducono, attraverso collegamenti sistematici, alla disciplina dettata dall'art. 4 del d.m. 12 gennaio 1995, che stabilisce i limiti temporali volti a regolare la pesca professionale e sportiva del riccio di mare.

Le disposizioni regionali impugnate avrebbero, dunque, alterato il punto di equilibrio individuato dall'art. 4 del citato decreto ministeriale, secondo cui la pesca professionale e sportiva del riccio di mare è vietata nei mesi di maggio e giugno.

La questione non è fondata.

In via preliminare, la Corte intende richiamare i criteri in base ai quali individua l'ambito della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», nonché l'ambito della competenza legislativa regionale residuale nella materia della pesca.

Sin dalle prime pronunce rese dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la Corte ha riconosciuto alla materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» i tratti propri di una competenza legislativa trasversale, governata dall'elemento teleologico, il cui dispiegarsi lascia agevolmente prefigurare possibili interferenze rispetto all'esercizio di competenze legislative spettanti alle regioni (ex plurimis, sentenze n. 160 del 2023, n. 191, n. 144 e n. 21 del 2022, n. 189, n. 158, n. 86 e n. 21 del 2021, n. 88 del 2020).

Di riflesso, la Corte, da un lato, non ha escluso «la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali [...] assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002)» (sentenza n. 536 del 2002) la protezione dell'ambiente. Da un altro lato, ha chiarito in che termini la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema opera quale limite all'esercizio delle competenze legislative regionali e in che misura queste ultime possono invece dispiegarsi, andando a lambire la tutela ambientale.

In particolare, la Corte ha affermato che le disposizioni legislative statali «“fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, [nel senso che] ad esse [è] consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)” (sentenza n. 300 del 2013)» (sentenza n. 197 del 2014).

L'esigenza di non compromettere il punto di equilibrio individuato dalla norma dello Stato ha diverse implicazioni.

Anzitutto, quando il legislatore ha bilanciato l'ambiente con interessi rispetto ai quali non si possono concepire soluzioni disarticolate sul piano territoriale, la Corte ha ritenuto l'intervento statale imprescindibile e tale da non lasciare spazio a interventi regionali, che incidano, sia pure *in melius*, rispetto alla protezione dell'ambiente. Infatti, quando la logica di fondo della disciplina statale non si risolve nella mera tutela dell'ambiente, ma serve a fissare punti di equilibrio che rispondono «ad una *ratio* più complessa e articolata», gli stessi «debbono ritenersi inderogabili dalle Regioni anche *in melius*» (sentenza n. 307 del 2003).

Su tali basi, è intervenuta in ambiti oltremodo eterogenei, considerando inderogabili: la «organica disciplina statale di principio» sulla collocazione delle linee elettriche (sentenza n. 331 del 2003) e sull'individuazione delle soglie di emissione elettromagnetica (sentenza n. 307 del 2003); il termine di durata dei titoli abilitativi edilizi, «nella cui determinazione si ravvisa un punto di equilibrio fra [la] realizzazione di interventi di trasformazione del territorio [e] la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico» (sentenza n. 245 del 2021 e, in senso analogo, sentenza n. 147 del 2023); la disciplina che regola la coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, che richiede, parimenti, una sintesi unitaria fra divergenti interessi (sentenza n. 116 del 2006).

Al di fuori delle citate ipotesi, ove, dunque, la *ratio* dell'intervento legislativo statale in materia di protezione dell'ambiente sia riconducibile alla previsione di uno standard di tutela minimo, può invece dispiegarsi l'esercizio di competenze legislative regionali, che intervengano indirettamente a elevare quello standard. Il limite che pone allora la competenza legislativa statale al bilanciamento di interessi individuato dal legislatore regionale è che esso non violi lo standard di tutela minimo fissato dalla previsione statale (sentenze n. 148 del 2023, n. 69 del 2022, n. 44 e n. 7 del 2019, n. 218, n. 174, n. 139 e n. 74 del 2017, n. 303 del 2013 e n. 278 del 2012).

In tal caso, le regioni e le province autonome possono, pertanto, «adottare norme di tutela ambientale più elevata», pur sempre «nell'esercizio di loro competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenze n. 198 e n. 66 del 2018, n. 199 del 2014; nello stesso senso, inoltre, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007). Così, nella sentenza n. 7 del 2019, si è riconosciuto che «la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e

dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime e uniformi di tutela, innalzi tale livello di protezione».

Individuati gli spazi entro i quali può operare una competenza legislativa regionale, che intersechi la tutela ambientale, occorre, di seguito, rievocare quanto la Corte ha precisato proprio in merito alla materia della pesca, nel cui ambito la Regione Puglia assume di aver legiferato.

Dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la Corte ha ritenuto superata la pregressa distinzione fra la pesca nelle acque interne, in passato assegnata alla competenza legislativa concorrente delle regioni, e la pesca in mare, e ha ritenuto che trovasse «conferma la progressiva generale attribuzione della “pesca” alle Regioni ordinarie, senza alcuna distinzione basata sulla natura delle acque. La pesca, pertanto, costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 213 del 2006; nonché, in senso analogo, sentenza n. 81 del 2007).

Nondimeno, sin dalle citate pronunce, la Corte ha rilevato che, pur dovendosi ribadire la riconducibilità della pesca alla «potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.», «tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui essa si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali. [...] La Corte ha così ritenuto che assume [...] peculiare rilievo, nell'esame delle concrete fattispecie sottoposte al suo giudizio, l'applicazione del principio di prevalenza tra le materie interessate e di quello, fondamentale, di leale collaborazione, che “si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale” (sentenza n. 213 del 2006)» (sentenza n. 81 del 2007 e, analogamente, sentenze n. 9 del 2013 e n. 30 del 2009).

Tanto premesso, occorre verificare se le disposizioni regionali impugnate possano ascrivere all'esercizio della competenza legislativa residuale regionale nella materia della pesca e se ricorrano le condizioni che consentono il dispiegarsi di tale competenza legislativa regionale, con contenuti che lambiscono la tutela dell'ambiente.

Sul piano contenutistico e teleologico, le disposizioni impugnate regolamentano un profilo particolare dell'attività di pesca del riccio di mare – un fermo pesca straordinario – il cui obiettivo, enunciato dalla prima disposizione impugnata (l'art. 1), è quello di preservare tale risorsa ittica, ai fini del futuro svolgimento dell'attività di pesca lungo le coste del territorio regionale.

Nello specifico, la risorsa ittica, di cui viene temporaneamente sospesa l'attività di pesca, si trova nei fondali a breve distanza dalla linea di costa e il suo sfruttamento economico è strettamente correlato alle tradizioni locali.

In particolare, dall'art. 1 si inferisce che l'intervento è motivato dai «massicci prelievi» effettuati nelle aree prospicienti la costa pugliese, il che si collega al rilievo di simile risorsa nell'ambito delle tradizioni locali, rilievo che viene amplificato dal suo impiego ai fini del turismo.

Dunque, per contrastare il sovra-sfruttamento a livello locale di tale risorsa ittica, l'art. 2, a sua volta impugnato, prevede una sospensione per tre anni dell'attività di pesca, che si svolge nelle aree marine prospicienti la costa regionale, con una temporanea compressione di contrapposti interessi (economici e non).

La disciplina attiene, pertanto, alla materia della pesca, pur andando senza dubbio a intersecare un profilo di tutela ambientale.

Proseguendo nella prospettiva del possibile inquadramento delle disposizioni regionali nella competenza legislativa residuale in materia di pesca, occorre poi considerare il piano degli interessi implicati.

A tal riguardo, non sfugge che la disciplina regionale impugnata rientra nel cono d'ombra di quella che, nei rapporti fra Unione europea e Stati membri, è una competenza legislativa che l'art. 3, comma 1, lettera d), TFUE assegna in via esclusiva all'Unione europea: vale a dire, la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca.

Nondimeno, nell'esercizio di tale competenza esclusiva, l'Unione europea – con il regolamento (UE) n. 1380/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013,

relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio – ha adottato un approccio che non esclude spazi di possibile autonomo intervento da parte degli Stati membri, in mancanza di misure analoghe adottate dall’Unione per la medesima zona o per il medesimo problema.

Di conseguenza, fermo restando che, con il ricorso in esame, non viene contestata la violazione di alcuna specifica previsione dettata dall’Unione europea, si deve rilevare che, là dove l’Unione preserva ambiti di disciplina agli Stati membri, non possono *a priori* escludersi misure nazionali che lascino spazio a limitati interventi regionali.

Tornando, dunque, a considerare, nella prospettiva interna, il possibile inquadramento delle disposizioni impugnate nella competenza legislativa regionale residuale in materia di pesca e il loro rapporto con la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, va osservato che l’incidenza della disciplina impugnata è limitata sul piano degli interessi implicati.

Gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 introducono, infatti, una misura specifica, concernente un fermo pesca disposto *una tantum*, che si riverbera temporaneamente su un’attività che si svolge sui fondali posti a breve distanza dalle coste pugliesi e che riguarda una risorsa ittica, il cui consumo è strettamente correlato al territorio e alle tradizioni locali, tant’è che la misura è la conseguenza di un massiccio sovra-sfruttamento.

Il carattere specifico, temporaneo e territorialmente circoscritto delle disposizioni impugnate rende, dunque, non imprescindibile un bilanciamento operato sul piano statale.

Quanto alle modalità con cui lo Stato, nel concreto esercizio della sua competenza legislativa esclusiva a «tutela dell’ambiente [e] dell’ecosistema», è intervenuto nel regolare la conservazione della specie riccio di mare, si deve ritenere che la soluzione adottata, con riguardo al fermo pesca, non sia incompatibile con una possibile modulazione di interventi legislativi regionali, mirati a risolvere specifiche criticità locali.

La disciplina dettata dal d.m. 12 gennaio 1995 – alla quale conducono i rimandi sistematici operati dalle disposizioni evocate quali parametri interposti – ha, infatti, previsto, con riferimento al fermo pesca, una soluzione generale (la sospensione nei mesi di maggio e di giugno), non modulata in funzione delle peculiari criticità di alcune zone costiere, nelle quali le condizioni ambientali si sono particolarmente aggravate.

Pertanto, sul piano ermeneutico, tale profilo della disciplina statale non può che interpretarsi quale previsione di uno standard di tutela minimo.

Di conseguenza, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale 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.

In particolare, non si può dubitare che incidano *in melius* sulla tutela ambientale, e nello specifico sulla protezione del riccio di mare, che è parte dell’ecosistema marino, norme che indirettamente agevolano la riproduzione di tale specie animale.

L’intervento operato a livello regionale si pone, del resto, nel solco dell’esigenza di disciplinare la pesca in conformità a obiettivi che la stessa Unione europea enuncia con il citato regolamento n. 1380/2013/UE: l’esigenza di una regolamentazione delle attività di pesca che garantisca il loro essere «sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine» (art. 2, paragrafo 1), nonché il rispetto dell’«approccio precauzionale», il quale assicuri che «lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituiscia e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile» (art. 2, paragrafo 2). Per le ragioni esposte, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 non violano la competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell’ambiente [e] dell’ecosistema».

Per quanto concerne il secondo motivo di ricorso, esso prospetta la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. nelle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato»

e «rapporti dello Stato con l'Unione europea», in relazione all'art. 2 cod. nav., nella parte in cui gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 introducono le nozioni di «mari regionali», di «mare territoriale della Puglia» e di «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

La questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

Con riferimento alla delimitazione territoriale dell'efficacia delle norme regionali anche rispetto allo spazio marino, la Corte, sin dalla sentenza n. 23 del 1957 – concernente una legge della Regione autonoma della Sardegna, cui lo statuto attribuiva (e tutt'ora attribuisce) una competenza legislativa primaria in materia di pesca – ha affermato che, «poiché la potestà normativa in materia di pesca è statutariamente attribuita alla Regione autonoma della Sardegna senza limitazione alcuna, salvo le limitazioni delle norme costituzionali, la legge regionale in materia contiene una disciplina che estende legittimamente la propria efficacia anche alle acque del mare territoriale».

A quella originaria giurisprudenza si ricollegano interventi successivi (sentenze n. 49 del 1958 e n. 102 del 2008), nei quali, riprendendo testualmente passaggi del citato precedente, la Corte ha affermato che non interessa «se il mare territoriale sia demanio marittimo o meno e neppure se si tratti di acque del mare territoriale o di acque del demanio marittimo» (sentenza n. 102 del 2008), in quanto occorre solo verificare i limiti della potestà normativa della regione, poiché «l'attribuzione [a quest'ultima] dei poteri legislativi ed amministrativi in una determinata materia “importa che la disciplina regionale [...] debba estendere la propria efficacia fino all'estremo margine dello spazio marittimo che circonda il territorio e sul quale, sia pure a titolo accessorio, si esercita il potere dello Stato” (sentenza n. 23 del 1957, in tema di competenza della Regione Sardegna in materia di pesca nel mare territoriale)» (sempre sentenza n. 102 del 2008).

Di conseguenza, la Corte non ha mai consentito alle regioni di fare riferimento a «un mare territoriale» regionale (sentenza n. 21 del 1968, ripresa dalla sentenza n. 39 del 2017), ma ha solo riconosciuto loro la facoltà di esercitare sulle acque costiere, nei limiti di precise competenze regionali, «un complesso di poteri [...] che coesistono con quelli spettanti allo Stato: poteri [...] che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale (come rilevato dalla [...] sentenza n. 23 del 1957)» (ancora, sentenza n. 102 del 2008).

Sulla base di tali precisazioni, è possibile, dunque, esaminare le censure del ricorrente che si appuntano sull'introduzione nelle disposizioni impugnate delle nozioni di «mari regionali», di «mare territoriale della Puglia» e di «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

Anzitutto, è doveroso rimarcare l'infelice tecnica normativa adottata dal legislatore pugliese, che si è avvalso – nelle disposizioni impugnate – di espressioni lessicalmente eterogenee per esprimere il medesimo concetto.

Ma soprattutto, occorre rilevare che i tre sintagmi lessicali adoperati interferiscono direttamente con la nozione di mare territoriale, quale enucleata dall'art. 2 cod. nav. – che definisce un elemento costitutivo della sovranità –, ed evocano un frazionamento di tale paradigma su base regionale, che è del tutto sconosciuto all'ordinamento giuridico.

Pertanto, la seconda questione avente a oggetto quanto prevedono gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 è fondata, nella parte in cui le citate disposizioni stabiliscono che la Regione Puglia favorisce il ripopolamento del riccio di mare «nei mari regionali», anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» (art. 1); nella parte in cui dispongono il fermo biologico dei ricci di mare «Nel mare territoriale della Puglia», anziché «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» (art. 2, comma 1); nella parte in cui escludono dall'applicazione del divieto di commercializzazione del riccio di mare gli esemplari provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia», anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale» (art. 2, comma 2).

SENTENZA N. 16
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 della Regione Puglia 18 aprile 2023, n. 6 (Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 giugno 2023, depositato in cancelleria il 20 giugno 2023, iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;
udita nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Carmela Patrizia Capobianco per la Regione Puglia;
deliberato nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

(*Omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 18 reg. ric. 2023, depositato il 20 giugno 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riguardo alla materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», in relazione all'art. 32 della legge n. 963 del 1965, all'art. 24 del d.lgs. n. 4 del 2012, nonché all'art. 4 del d.m. 12 gennaio 1995; e per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., con riguardo alle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «rapporti dello Stato con l'Unione europea», in relazione all'art. 2 cod. nav.

2.– La prima disposizione impugnata – l'art. 1 – prevede che «la Regione Puglia intende favorire il ripopolamento del riccio di mare nei mari regionali, garantendo un periodo di riposo della specie, preservando la risorsa ittica e scongiurando il rischio di estinzione dovuto ai massicci prelievi».

L'altra previsione impugnata – l'art. 2 – dispone: al comma 1, che «[n]el mare territoriale della Puglia, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietato il prelievo, la raccolta, la detenzione, il trasporto, lo sbarco e la commercializzazione degli esemplari di riccio di mare (*Paracentrotus lividus*) e dei relativi prodotti derivati freschi, per un periodo di tre anni»; e, al comma 2, che «[l]a commercializzazione del riccio di mare non è vietata per gli esemplari provenienti (con certificazioni e tracciabilità secondo legge) da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

3.– Due sono i motivi di ricorso.

3.1.– Anzitutto, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le citate norme si porrebbero in contrasto con la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», che – secondo quanto argomenta il ricorso – deve ritenersi «“trasversale” e “prevalente”».

Spetterebbe, pertanto, esclusivamente allo Stato «fissare livelli di tutela ambientale uniformi sull'intero territorio nazionale». Di riflesso, benché la tutela ambientale non potrebbe che toccare «“campi di esperienza” – le cosiddette “materie” in senso proprio – attribuiti alla competenza legislativa regionale», nondimeno le norme statali adottate nell'esercizio di tale competenza esclusiva fungerebbero «da preciso limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, e le Province autonome, possono adottare nei settori di loro competenza, non essendo ad esse consentito di compromettere il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte, per come individuato dalla norma statale» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 197 del 2014).

3.2.– Di seguito, il ricorrente impugna le medesime disposizioni regionali, in quanto invasive della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «rapporti dello Stato con l'Unione europea», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.

In particolare, l'asserita invasione della competenza legislativa statale esclusiva si determinerebbe là dove le disposizioni regionali impugnate – per delimitare il proprio ambito applicativo – fanno riferimento ai «mari regionali» (art. 1), al «mare territoriale della Puglia» e ai «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia» (art. 2).

In sostanza, il presupposto delle disposizioni impugnate sarebbe costituito «dalla astratta configurabilità di un “mare territoriale regionale”, ipoteticamente appartenente o riferibile alla Regione Puglia, quale ambito entro il quale la stessa Regione sarebbe abilitata ad esercitare la propria potestà normativa».

Ciò si porrebbe in aperto contrasto con quanto disposto dall'art. 2 cod. nav., invocato quale norma interposta, che assoggetta alla sovranità dello Stato – nei limiti indicati dalla medesima previsione – i golfi, i seni, le baie e le coste che circondano le «coste continentali ed insulari della Repubblica».

Secondo l'Avvocatura dello Stato, «la individuazione, delimitazione e classificazione dello “spazio marino” [sarebbero] precluse alla competenza regionale, in quanto soggette anche ad interessi internazionali e a discipline dettate dal diritto dell'Unione Europea».

4.– Venendo a esaminare il primo motivo di ricorso, occorre sottolineare che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni regionali impugnate avrebbero alterato l'esigenza di «livelli di tutela ambientale uniformi sull'intero territorio nazionale» e avrebbero compromesso «il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte, per come individuato dalla norma statale».

In particolare, il ricorrente richiama varie norme interposte che conducono, attraverso collegamenti sistematici, alla disciplina dettata dall'art. 4 del d.m. 12 gennaio 1995, che stabilisce i limiti temporali volti a regolare la pesca professionale e sportiva del riccio di mare.

Il richiamato decreto è stato, infatti, adottato ai sensi dell'art. 32 della legge n. 963 del 1965, in base al quale l'allora Ministro della marina mercantile (le cui competenze in materia sono state poi trasferite al Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, e successivamente al Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste) poteva «con suo decreto, sentita la Commissione consultiva centrale per la pesca marittima, emanare norme per la disciplina della pesca anche in deroga alle discipline regolamentari, al fine di adeguarla al progresso delle conoscenze scientifiche e delle applicazioni tecnologiche, e favorirne lo sviluppo in determinate zone o per determinate classi di essa».

Di seguito, il d.lgs. n. 4 del 2012 ha, da un lato, abrogato e sostituito la precedente legge n. 963 del 1965 (art. 27, commi 1, lettera a, e 2), e, da un altro lato, ha ribadito che compete al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (oggi: Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste) regolare, con proprio decreto, sentita la Commissione consultiva centrale per la pesca marittima, «la pesca anche in deroga alle discipline regolamentari nazionali, in conformità alle norme comunitarie, al fine di adeguarla al progresso delle conoscenze scientifiche e delle applicazioni tecnologiche, e favorirne lo sviluppo in determinate zone o per determinate classi di essa» (art. 24, comma 1), nonché «sospendere l'attività di pesca o disporre limitazioni in conformità alle

disposizioni del regolamento (CE) n. 2371/2002, al fine di conservare e gestire le risorse della pesca» (art. 24, comma 2).

Sulla premessa della persistente vigenza del d.m. 12 gennaio 1995, le disposizioni regionali impugnate avrebbero, dunque, alterato il punto di equilibrio individuato dall'art. 4 del citato decreto ministeriale, secondo cui «[l]a pesca professionale e sportiva del riccio di mare è vietata nei mesi di maggio e giugno».

5.– La questione non è fondata.

6.– In via preliminare, occorre richiamare i criteri in base ai quali questa Corte individua l'ambito della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», nonché l'ambito della competenza legislativa regionale residuale nella materia della pesca.

6.1.– Sin dalle prime pronunce rese dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, questa Corte ha riconosciuto alla materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» i tratti propri di una competenza legislativa trasversale, governata dall'elemento teleologico, il cui dispiegarsi lascia agevolmente prefigurare possibili interferenze rispetto all'esercizio di competenze legislative spettanti alle regioni (ex plurimis, sentenze n. 160 del 2023, n. 191, n. 144 e n. 21 del 2022, n. 189, n. 158, n. 86 e n. 21 del 2021, n. 88 del 2020).

Di riflesso, questa Corte, da un lato, non ha escluso «la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali [...] assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002)» (sentenza n. 536 del 2002) la protezione dell'ambiente. Da un altro lato, ha chiarito in che termini la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema opera quale limite all'esercizio delle competenze legislative regionali e in che misura queste ultime possono invece dispiegarsi, andando a lambire la tutela ambientale.

In particolare, questa Corte ha affermato che le disposizioni legislative statali «“fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, [nel senso che] ad esse [è] consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)” (sentenza n. 300 del 2013)» (sentenza n. 197 del 2014).

L'esigenza di non compromettere il punto di equilibrio individuato dalla norma dello Stato ha diverse implicazioni.

6.1.1.– Anzitutto, quando il legislatore ha bilanciato l'ambiente con interessi rispetto ai quali non si possono concepire soluzioni disarticolate sul piano territoriale, questa Corte ha ritenuto l'intervento statale imprescindibile e tale da non lasciare spazio a interventi regionali, che incidano, sia pure *in melius*, rispetto alla protezione dell'ambiente. Infatti, quando la logica di fondo della disciplina statale non si risolve nella mera tutela dell'ambiente, ma serve a fissare punti di equilibrio che rispondono «ad una *ratio* più complessa e articolata», gli stessi «debbono ritenersi inderogabili dalle Regioni anche *in melius*» (sentenza n. 307 del 2003).

Su tali basi, questa Corte è intervenuta in ambiti oltremodo eterogenei, considerando inderogabili: la «organica disciplina statale di principio» sulla collocazione delle linee elettriche (sentenza n. 331 del 2003) e sull'individuazione delle soglie di emissione elettromagnetica (sentenza n. 307 del 2003); il termine di durata dei titoli abilitativi edilizi, «nella cui determinazione si ravvisa un punto di equilibrio fra [la] realizzazione di interventi di trasformazione del territorio [e] la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico» (sentenza n. 245 del 2021 e, in senso analogo, sentenza n. 147 del 2023); la disciplina che regola la coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, che richiede, parimenti, una sintesi unitaria fra divergenti interessi (sentenza n. 116 del 2006).

6.1.2.– Inoltre, questa Corte ha precisato che la stessa «valutazione intorno alla “previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria – quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti – ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento

normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha delineato nell'esercizio della sua competenza esclusiva" (sentenza n. 147 del 2019)» (sentenza n. 178 del 2019). Se, dunque, nel garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema il legislatore statale ha concepito un disegno unitario, eventualmente anche attraverso soluzioni modulate fra i vari ambiti territoriali, simile *ratio* non ammette interventi legislativi regionali suscettibili di determinare interferenze, anche se *in melius* rispetto alla tutela dell'ambiente (sentenze n. 258 e n. 88 del 2020).

In particolare, simili interferenze sono state escluse a fronte di interventi legislativi statali che sono stati considerati espressione di un unico disegno inscindibile (sentenza n. 93 del 2013, relativa alla previsione dell'unitaria disciplina della VIA, quale procedura che valuta in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale; sentenza n. 235 del 2011, riguardante la previsione di una unitaria procedura di tutela paesaggistica; sentenza n. 246 del 2018, concernente l'individuazione di un parametro uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito della disciplina del procedimento amministrativo e della conferenza di servizi).

6.1.3.– Al di fuori delle citate ipotesi, ove, dunque, la *ratio* dell'intervento legislativo statale in materia di protezione dell'ambiente sia riconducibile alla previsione di uno standard di tutela minimo, può invece dispiegarsi l'esercizio di competenze legislative regionali, che intervengano indirettamente a elevare quello standard. Il limite che pone allora la competenza legislativa statale al bilanciamento di interessi individuato dal legislatore regionale è che esso non violi lo standard di tutela minimo fissato dalla previsione statale (sentenze n. 148 del 2023, n. 69 del 2022, n. 44 e n. 7 del 2019, n. 218, n. 174, n. 139 e n. 74 del 2017, n. 303 del 2013 e n. 278 del 2012).

In tal caso, le regioni e le province autonome possono, pertanto, «adottare norme di tutela ambientale più elevata», pur sempre «nell'esercizio di [loro] competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenze n. 198 e n. 66 del 2018, n. 199 del 2014; nello stesso senso, inoltre, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007). Così, nella sentenza n. 7 del 2019, si è riconosciuto che «la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime e uniformi di tutela, innalzi tale livello di protezione».

6.2.– Individuati gli spazi entro i quali può operare una competenza legislativa regionale, che intersechi la tutela ambientale, occorre, di seguito, rievocare quanto questa Corte ha precisato proprio in merito alla materia della pesca, nel cui ambito la Regione Puglia assume di aver legiferato.

Dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, questa Corte ha ritenuto superata la pregressa distinzione fra la pesca nelle acque interne, in passato assegnata alla competenza legislativa concorrente delle regioni, e la pesca in mare, e ha ritenuto che trovasse «conferma la progressiva generale attribuzione della "pesca" alle Regioni ordinarie, senza alcuna distinzione basata sulla natura delle acque. La pesca, pertanto, costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 213 del 2006; nonché, in senso analogo, sentenza n. 81 del 2007).

Nondimeno, sin dalle citate pronunce, questa Corte ha rilevato che, pur dovendosi ribadire la riconducibilità della pesca alla «potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.», «tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui essa si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali. [...] La Corte ha così ritenuto che assume [...] peculiare rilievo, nell'esame delle concrete fattispecie sottoposte al suo giudizio, l'applicazione del principio di prevalenza tra le materie interessate e di quello, fondamentale, di leale collaborazione, che "si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale" (sentenza n. 213 del 2006)» (sentenza n. 81 del 2007 e, analogamente, sentenze n. 9 del 2013 e n. 30 del 2009).

7.– Tanto premesso, occorre verificare se le disposizioni regionali impugnate possano ascrivere all'esercizio della competenza legislativa residuale regionale nella materia della pesca e se ricorrano

le condizioni che consentono il dispiegarsi di tale competenza legislativa regionale, con contenuti che lambiscono la tutela dell'ambiente.

7.1.– Sul piano contenutistico e teleologico, le disposizioni impugnate regolamentano un profilo particolare dell'attività di pesca del riccio di mare – un fermo pesca straordinario – il cui obiettivo, enunciato dalla prima disposizione impugnata (l'art. 1), è quello di preservare tale risorsa ittica, ai fini del futuro svolgimento dell'attività di pesca lungo le coste del territorio regionale.

Nello specifico, la risorsa ittica, di cui viene temporaneamente sospesa l'attività di pesca, si trova nei fondali a breve distanza dalla linea di costa e il suo sfruttamento economico è strettamente correlato alle tradizioni locali.

In particolare, dall'art. 1 si inferisce che l'intervento è motivato dai «massicci prelievi» effettuati nelle aree prospicienti la costa pugliese, il che si collega al rilievo di simile risorsa nell'ambito delle tradizioni locali, rilievo che viene amplificato dal suo impiego ai fini del turismo.

Dunque, per contrastare il sovra-sfruttamento a livello locale di tale risorsa ittica, l'art. 2, a sua volta impugnato, prevede una sospensione per tre anni dell'attività di pesca, che si svolge nelle aree marine prospicienti la costa regionale, con una temporanea compressione di contrapposti interessi (economici e non).

La disciplina attiene, pertanto, alla materia della pesca, pur andando senza dubbio a intersecare un profilo di tutela ambientale.

7.2.– Proseguendo nella prospettiva del possibile inquadramento delle disposizioni regionali nella competenza legislativa residuale in materia di pesca, occorre poi considerare il piano degli interessi implicati.

A tal riguardo, non sfugge a questa Corte che la disciplina regionale impugnata rientra nel cono d'ombra di quella che, nei rapporti fra Unione europea e Stati membri, è una competenza legislativa che l'art. 3, comma 1, lettera *d*), TFUE assegna in via esclusiva all'Unione europea: vale a dire, la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca.

Nondimeno, nell'esercizio di tale competenza esclusiva, l'Unione europea – con il regolamento (UE) n. 1380/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio – ha adottato un approccio che non esclude spazi di possibile autonomo intervento da parte degli Stati membri, in mancanza di misure analoghe adottate dall'Unione per la medesima zona o per il medesimo problema.

Di conseguenza, fermo restando che, con il ricorso in esame, non viene contestata la violazione di alcuna specifica previsione dettata dall'Unione europea, si deve rilevare che, là dove l'Unione preserva ambiti di disciplina agli Stati membri, non possono *a priori* escludersi misure nazionali che lascino spazio a limitati interventi regionali.

7.3.– Tornando, dunque, a considerare, nella prospettiva interna, il possibile inquadramento delle disposizioni impugnate nella competenza legislativa regionale residuale in materia di pesca e il loro rapporto con la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, va osservato che l'incidenza della disciplina impugnata è limitata sul piano degli interessi implicati.

Gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 introducono, infatti, una misura specifica, concernente un fermo pesca disposto *una tantum*, che si riverbera temporaneamente su un'attività che si svolge sui fondali posti a breve distanza dalle coste pugliesi e che riguarda una risorsa ittica, il cui consumo è strettamente correlato al territorio e alle tradizioni locali, tant'è che la misura è la conseguenza di un massiccio sovra-sfruttamento.

Il carattere specifico, temporaneo e territorialmente circoscritto delle disposizioni impugnate rende, dunque, non imprescindibile un bilanciamento operato sul piano statale.

Quanto alle modalità con cui lo Stato, nel concreto esercizio della sua competenza legislativa esclusiva a «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», è intervenuto nel regolare la conservazione della specie riccio di mare, si deve ritenere che la soluzione adottata, con riguardo al fermo pesca,

non sia incompatibile con una possibile modulazione di interventi legislativi regionali, mirati a risolvere specifiche criticità locali.

La disciplina dettata dal d.m. 12 gennaio 1995 – alla quale conducono i rimandi sistematici operati dalle disposizioni evocate quali parametri interposti – ha, infatti, previsto, con riferimento al fermo pesca, una soluzione generale (la sospensione nei mesi di maggio e di giugno), non modulata in funzione delle peculiari criticità di alcune zone costiere, nelle quali le condizioni ambientali si sono particolarmente aggravate.

Pertanto, sul piano ermeneutico, tale profilo della disciplina statale non può che interpretarsi quale previsione di uno standard di tutela minimo.

Di conseguenza, in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 148 del 2023, n. 44 e n. 7 del 2019, n. 218, n. 174, n. 139 e n. 74 del 2017, n. 303 del 2013 e n. 278 del 2012, nonché le altre pronunce richiamate al punto 6.1.3.), 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.

In particolare, non si può dubitare che incidano *in melius* sulla tutela ambientale, e nello specifico sulla protezione del riccio di mare, che è parte dell'ecosistema marino, norme che indirettamente agevolano la riproduzione di tale specie animale.

L'intervento operato a livello regionale si pone, del resto, nel solco dell'esigenza di disciplinare la pesca in conformità a obiettivi che la stessa Unione europea enuncia con il citato regolamento n. 1380/2013/UE: l'esigenza di una regolamentazione delle attività di pesca che garantisca il loro essere «sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine» (art. 2, paragrafo 1), nonché il rispetto dell'«approccio precauzionale», il quale assicuri che «lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituiscia e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile» (art. 2, paragrafo 2).

8.– Per le ragioni esposte, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 non violano la competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema».

9.– Passando ora a considerare il secondo motivo di ricorso, esso prospetta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. nelle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «rapporti dello Stato con l'Unione europea», in relazione all'art. 2 cod. nav., nella parte in cui gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 introducono le nozioni di «mari regionali», di «mare territoriale della Puglia» e di «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

10.– La questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

11.– Con riferimento alla delimitazione territoriale dell'efficacia delle norme regionali anche rispetto allo spazio marino, questa Corte, sin dalla sentenza n. 23 del 1957 – concernente una legge della Regione autonoma della Sardegna, cui lo statuto attribuiva (e tutt'ora attribuisce) una competenza legislativa primaria in materia di pesca – ha affermato che, «[p]oiché la potestà normativa in materia di pesca è statutariamente attribuita alla Regione autonoma della Sardegna senza limitazione alcuna, salvo le limitazioni delle norme costituzionali, la legge regionale in materia contiene una disciplina che estende legittimamente la propria efficacia anche alle acque del mare territoriale».

A quella originaria giurisprudenza si ricollegano interventi successivi di questa Corte (sentenze n. 49 del 1958 e n. 102 del 2008), nei quali, riprendendo testualmente passaggi del citato precedente, ha affermato che non interessa «se il mare territoriale sia demanio marittimo o meno e neppure se si tratti di acque del mare territoriale o di acque del demanio marittimo» (sentenza n. 102 del 2008), in quanto occorre solo verificare i limiti della potestà normativa della regione, poiché «l'attribuzione [a quest'ultima] dei poteri legislativi ed amministrativi in una determinata materia “importa che la disciplina regionale [...] debba estendere la propria efficacia fino all'estremo margine dello spazio marittimo che circonda il territorio e sul quale, sia pure a titolo accessorio, si esercita il potere dello Stato” (sentenza n. 23 del 1957, in tema di competenza della Regione Sardegna in materia di pesca nel mare territoriale)» (sempre sentenza n. 102 del 2008).

Di conseguenza, questa Corte non ha mai consentito alle regioni di fare riferimento a «un mare territoriale» regionale (sentenza n. 21 del 1968, ripresa dalla sentenza n. 39 del 2017), ma ha solo riconosciuto loro la facoltà di esercitare sulle acque costiere, nei limiti di precise competenze regionali, «un complesso di poteri [...] che coesistono con quelli spettanti allo Stato: poteri [...] che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale (come rilevato dalla [...] sentenza n. 23 del 1957)» (ancora, sentenza n. 102 del 2008).

12.– Sulla base di tali precisazioni, è possibile, dunque, esaminare le censure del ricorrente che si appuntano sull'introduzione nelle disposizioni impugnate delle nozioni di «mari regionali», di «mare territoriale della Puglia» e di «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

12.1.– Anzitutto, è doveroso rimarcare l'infelice tecnica normativa adottata dal legislatore pugliese, che si è avvalso – nelle disposizioni impugnate – di espressioni lessicalmente eterogenee per esprimere il medesimo concetto.

Ma soprattutto, occorre rilevare che i tre sintagmi lessicali adoperati interferiscono direttamente con la nozione di mare territoriale, quale enucleata dall'art. 2 cod. nav. – che definisce un elemento costitutivo della sovranità –, ed evocano un frazionamento di tale paradigma su base regionale, che è del tutto sconosciuto all'ordinamento giuridico.

Viceversa, come si evince dalla giurisprudenza di questa Corte (punto 11), gli effetti spaziali di un intervento legislativo regionale, che ha riverberi sullo spazio marino, non sono altro che una proiezione funzionale della competenza legislativa regionale esercitata e della natura degli interessi coinvolti e non consentono di evocare una supposta delimitazione del mare territoriale, inteso come elemento costitutivo della sovranità dello Stato.

12.2.– Pertanto, la seconda questione avente a oggetto quanto prevedono gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 è fondata, nella parte in cui le citate disposizioni stabiliscono che la Regione Puglia favorisce il ripopolamento del riccio di mare «nei mari regionali», anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» (art. 1); nella parte in cui dispongono il fermo biologico dei ricci di mare «Nel mare territoriale della Puglia», anziché «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» (art. 2, comma 1); nella parte in cui escludono dall'applicazione del divieto di commercializzazione del riccio di mare gli esemplari provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia», anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale» (art. 2, comma 2).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 18 aprile 2023, n. 6 (Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare), nella parte in cui favorisce il ripopolamento del riccio di mare «nei mari regionali», anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale», dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, nella parte in cui dispone il fermo biologico dei ricci di mare «Nel mare territoriale della Puglia», anziché «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» e dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, nella parte in cui esclude dall'applicazione del divieto di commercializzazione gli esemplari di riccio di mare provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia», anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale»;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), 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 24 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 15 febbraio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza:10 gennaio 2024, n. 19

Materie: Paesaggio

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia, sezione prima

Oggetto: art. 83 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)

Esito: fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, illegittimità costituzionale dell'art. 83 della l.r. Lombardia 12/2005, limitatamente ad alcune parole

Estensore nota: Ferraro Domenico

Sintesi:

Il TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83 della l.r. Lombardia n. 12 del 2005, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli 146 e 167, comma 5, codice dei beni culturali. La disposizione censurata stabilisce che *“l'applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 167 del d.lgs. n. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro”*. Nel giudizio *a quo* è impugnato il provvedimento con cui il Comune di Mantova, dopo avere accertato la compatibilità paesaggistica di opere realizzate senza autorizzazione in un complesso industriale sito in un'area parzialmente assoggettata a vincolo paesaggistico, ha irrogato al trasgressore la sanzione pecuniaria prevista all'art. 167, comma 5, del codice dei beni culturali. L'importo della sanzione, in assenza di un danno ambientale, è stato commisurato all'ottanta per cento del costo teorico di costruzione delle opere abusive, previa perizia di stima, in applicazione del criterio introdotto dall'art. 83 della l.r. Lombardia 12/2005. La questione di legittimità costituzionale investe la parte della disposizione regionale che stabilisce la misura della sanzione, secondo le modalità indicate dalla stessa disposizione, con previsione di un minimo inderogabile di cinquecento euro. Il giudice *a quo* ritiene che il legislatore regionale, adottando una disposizione difforme da quella stabilita dall'art. 167 del codice dei beni culturali, abbia invaso la competenza legislativa in materia di *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*, attribuita in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. A suo avviso, le norme di cui alla Parte terza del codice dei beni culturali e del paesaggio, nel cui ambito è contenuta la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 dello stesso codice, perseguono scopi di conservazione dei beni paesaggistici, alla realizzazione dei quali sarebbero preordinate anche le sanzioni, sia ripristinatorie, sia pecuniarie, previste dall'art. 167 cod. beni culturali, in quanto dirette a scoraggiare interventi eseguiti su aree paesaggisticamente tutelate prima che l'autorità amministrativa si sia pronunciata sui relativi progetti. Pertanto, rientrando la disciplina delle sanzioni per la violazione del citato art. 146 cod. beni culturali nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, sarebbe precluso alle regioni di introdurre sanzioni ulteriori o diverse, anche solo nel *quantum*, rispetto a quelle fissate dalla legge statale. La Corte ritiene

la questione ammissibile e ritiene le eccezioni formulate dalla Regione Lombardia non fondate. Sembra utile riportare la ricostruzione normativa e giurisprudenziale che la Corte produce prima di entrare nel merito delle questioni sollevate. Per regola generale, le opere realizzate senza autorizzazione paesaggistica, in violazione dell'art. 146 cod. beni culturali non sono suscettibili di "sanatoria", tramite il pagamento di una somma di denaro, ma comportano l'applicazione della sanzione di carattere reale della riduzione in pristino. Le uniche deroghe alla sanzione ripristinatoria reale sono contemplate al comma 4 dell'art. 167, secondo cui l'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica dopo la realizzazione delle opere (onde tale accertamento viene comunemente definito "postumo") nei seguenti casi tassativi:

a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;

c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 t.u. edilizia.

In queste ipotesi, il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area è ammesso a presentare domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della "sanzione pecuniaria" è determinato previa perizia di stima. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1 (comma 5, quinto periodo). A tale disciplina si raccorda l'art. 146 cod. beni culturali, alla cui stregua, "fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi". La rubrica dell'art. 167 cod. beni culturali parla di "indennità pecuniaria" in relazione all'importo che il trasgressore è tenuto a pagare, una volta accertata la compatibilità paesaggistica degli interventi. Secondo il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, non si tratta di una forma di risarcimento del danno, ma di una sanzione amministrativa applicabile a prescindere dalla concreta produzione di un danno ambientale. L'assenza di un danno ambientale non ostacola, dunque, il potere sanzionatorio, ma assume rilievo sotto il profilo della quantificazione dell'importo dovuto, che sarà ragguagliata al solo profitto conseguito (tra le molte, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 30 ottobre 2020, n. 6678, sentenza 25 luglio 2020, n. 4755, sentenza 4 maggio 2020, n. 2840; sezione sesta, sentenza 8 gennaio 2020, n. 130). Lo stesso costante orientamento giurisprudenziale qualifica la misura in esame come sanzione riparatoria alternativa al ripristino dello *status quo ante*. A tal riguardo, il Consiglio di Stato osserva che, "proprio in funzione della sua natura di carattere ripristinatorio alternativa alla demolizione", la sanzione viene ragguagliata "al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione" e, in base all'art. 167 del d.lgs. 42/2004, le somme "sono utilizzate per finalità di salvaguardia, interventi di recupero dei valori ambientali e di riqualificazione delle aree degradate" (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 30 giugno 2023, n. 6380 e n. 6381; nello stesso senso, tra le molte, Consiglio Stato, sezione prima, parere definitivo 18 maggio 2022, n. 877; sezione seconda, sentenza 30 ottobre 2020, n. 6678). L'art. 83 della l.r. Lombardia 12/2005 è censurato dal giudice *a quo* nel testo, attualmente in vigore, introdotto dall'art. 27, comma 1, della l.r. Lombardia 17/2018. Con la modifica introdotta dall'art. 27, comma 1, della l.r. Lombardia 17/2018 è stato mantenuto il minimo inderogabile di cinquecento euro, ma, per determinare la sanzione pecuniaria in caso di assenza di danno ambientale, si è aggiunto l'ulteriore criterio parametrato al costo teorico di realizzazione degli interventi abusivi, da desumere nei modi indicati dalla medesima disposizione. In quest'ultima versione, l'art. 83 è interpretabile nel senso che la nuova misura percentuale pari all'ottanta per cento di detto costo (che non può, in ogni caso, scendere al di sotto di cinquecento

euro, in forza della previsione di chiusura) si applicherà sia nel caso in cui il “*profitto conseguito*” dal trasgressore risulti inferiore ad essa o di incerta quantificazione, sia nel caso in cui anche il profitto, come il danno ambientale, non sussista. Per la Corte la questione è fondata. Da un lato, la misura prevista dall’art. 167, comma 5, cod. beni culturali costituisce, come si è detto, una sanzione amministrativa pecuniaria di natura riparatoria. D’altro lato, non è dubitabile che la norma regionale censurata incida sulla determinazione del *quantum* di tale sanzione. Per costante giurisprudenza della Corte, “*la competenza a prevedere sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma “accede alle materie sostanziali” [...] alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all’ente “nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l’atto sanzionabile [...]”* (sentenza n. 121 del 2023; nello stesso senso, sentenze 201/2021, 84/2019, 148/2021, 90/2013, 271/2012). Si tratta quindi di verificare quale sia la materia a cui si riferisce la sanzione e se in tale materia la competenza legislativa spetti allo Stato o alle regioni. Sulla base del quadro normativo ricostruito in precedenza, la sanzione consegue alla realizzazione di lavori rientranti nei casi tassativi indicati al comma 4 dell’art. 167 cod. beni culturali, per i quali sia intervenuto l’accertamento “*postumo*” di compatibilità paesaggistica di cui al successivo comma 5. L’atto sanzionabile è costituito, dunque, dall’inosservanza della disciplina relativa alla tutela del vincolo paesaggistico-ambientale, e segnatamente dall’inosservanza delle norme che regolano l’autorizzazione paesaggistica, la quale, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, deve essere annoverata tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale (tra le molte, sentenze 201/2021, 246/2017, 238/2013, 101/2010). La norma regionale non è censurata perché avrebbe arrecato un *vulnus* alla tutela del paesaggio, ma per violazione della competenza legislativa statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Pertanto, la tesi difensiva volta ad escludere che il legislatore regionale abbia ridotto i livelli di tutela ambientale non è conferente. La Corte osserva che anche la potestà di colmare per via legislativa asserite lacune di norme sanzionatorie spetta al soggetto dotato di competenza nell’ambito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (quindi, nella specie, allo Stato). Inoltre, secondo la Corte, la Regione non può interferire con la disciplina dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio. La Corte, precisa anche, che la tutela dell’ambiente e del paesaggio prescinde dalla sussistenza di un danno ambientale. Essa si sostanzia nel predisporre strumenti di protezione di tali beni comuni, come i piani paesaggistici, o le autorizzazioni, o i divieti, strumenti questi tutti previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio. Nella prospettiva indicata, l’eventuale assenza di un danno ambientale non costituisce una ragione idonea a scindere il collegamento tra la sanzione e la disciplina di tutela paesaggistica. L’atto sanzionabile è costituito dall’inosservanza delle norme che disciplinano uno dei fondamentali istituti di protezione ambientale, quale l’autorizzazione paesaggistica. La conseguente sanzione riparatoria, alternativa alla riduzione in pristino nei casi tassativi di abusi suscettibili di accertamento di compatibilità paesaggistica, partecipa della medesima natura di ricomposizione della legalità violata propria della misura di carattere reale, a prescindere dall’effettiva produzione di un danno ambientale. In ragione di ciò, il danno si configura come un mero criterio di commisurazione della sanzione e non ne condiziona l’applicabilità. Anche da questo angolo visuale, dunque, è indubbia la riconducibilità della norma censurata alla sfera degli interessi pubblici concernenti la tutela ambientale e paesaggistica, la cura dei quali spetta in via esclusiva allo Stato. Secondo la Corte, pertanto, va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 83 della l.r. Lombardia 12/2005, limitatamente alle parole “*e, comunque, in misura non inferiore all’ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro*”.

SENTENZA N. 19
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. 83 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, nel procedimento vertente tra Cartiere Villa Lagarina spa e il Comune di Mantova, con ordinanza del 28 giugno 2023, iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di Cartiere Villa Lagarina spa, nonché l'atto di intervento della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Vincenzo Pellegrini e Alberto Mascotto per Cartiere Villa Lagarina spa e Alessandra Zimmitti per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 10 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 146 e 167, comma 5, cod. beni culturali.

La disposizione censurata stabilisce che «[l]'applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 167 del D.Lgs. n. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro».

Nel giudizio *a quo* è impugnato il provvedimento con cui il Comune di Mantova, dopo avere accertato la compatibilità paesaggistica di opere realizzate senza autorizzazione in un complesso industriale sito in un'area parzialmente assoggettata a vincolo paesaggistico, ha irrogato al trasgressore (Cartiere Villa Lagarina spa) la sanzione pecuniaria prevista all'art. 167, comma 5, cod. beni culturali. L'importo della sanzione, in assenza di un danno ambientale, è stato commisurato all'ottanta per cento del costo teorico di costruzione delle opere abusive, previa perizia di stima, in applicazione del criterio introdotto dall'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

La questione di legittimità costituzionale investe la parte della disposizione regionale che stabilisce la misura della sanzione, secondo le modalità indicate dalla stessa disposizione, con previsione di un minimo inderogabile di cinquecento euro.

Il giudice *a quo* ritiene che il legislatore regionale, adottando una disposizione difforme da quella stabilita dall'art. 167 cod. beni culturali, abbia invaso la competenza legislativa in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», attribuita in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

A suo avviso, le norme di cui alla Parte terza del codice dei beni culturali e del paesaggio, nel cui ambito è contenuta la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 dello stesso codice, perseguono scopi di conservazione dei beni paesaggistici, alla realizzazione dei quali sarebbero preordinate anche le sanzioni – sia ripristinatorie, sia pecuniarie – previste dall'art. 167 cod. beni culturali, in quanto dirette a scoraggiare interventi eseguiti su aree paesaggisticamente tutelate prima che l'autorità amministrativa si sia pronunciata sui relativi progetti.

Pertanto, rientrando la disciplina delle sanzioni per la violazione del citato art. 146 cod. beni culturali nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, sarebbe precluso alle regioni di introdurre sanzioni ulteriori o diverse, anche solo nel *quantum*, rispetto a quelle fissate dalla legge statale.

2.– In via preliminare, si deve innanzi tutto escludere che influisca sull'ammissibilità della questione il fatto che questa Corte, con l'ordinanza n. 22 del 2023, abbia definito con una pronuncia di inammissibilità un'identica questione incidentale, sollevata dallo stesso giudice rimettente nel corso di una controversia analoga, vertente tra le stesse parti.

2.1.– L'inammissibilità è stata dichiarata, in quella pronuncia, per avere «il giudice *a quo* [...] già deciso i due unici motivi di ricorso, respingendoli entrambi, con la conseguenza che, all'atto della rimessione della questione, la sua *potestas iudicandi* si era già esaurita»: da qui il difetto di rilevanza, «non residuando in capo al rimettente alcuno spazio di decisione, nel cui ambito soltanto potrebbe trovare applicazione la norma della cui legittimità costituzionale il giudice stesso dubita».

Una tale pronuncia, di carattere processuale, non preclude la riproposizione della questione in un diverso giudizio, in quanto non comporta alcun effetto impeditivo nei confronti di successive censure, pure analoghe, relative alla stessa norma (sentenza n. 99 del 2017).

Nell'odierno giudizio *a quo*, infatti, il rimettente non ha esaurito la *potestas iudicandi*, in quanto, dopo avere accertato l'infondatezza dei primi due motivi di ricorso, deve ancora decidere in ordine al terzo, con il quale l'illegittimità del provvedimento impugnato è fatta derivare dalla (eccepita) illegittimità costituzionale della sua base normativa.

Sotto questo profilo, dunque, la questione è ammissibile.

2.2.– La Regione Lombardia ha eccepito il difetto di rilevanza sotto plurimi profili. In primo luogo, perché nel giudizio *a quo* si controverte della quantificazione della sanzione amministrativa, tema che «ben p[otrebbe] trovare soluzione indipendentemente dall'applicazione della normativa regionale».

L'eccezione non è fondata. Tale assertiva affermazione non considera che, come riferisce il rimettente, il provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* ha determinato l'entità della sanzione esclusivamente sulla base del criterio previsto dall'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 (*id est*, «in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi»), sul presupposto dell'assenza di un danno ambientale. Di conseguenza, non si vede come la definizione della controversia sul *quantum* potrebbe prescindere dall'applicazione della norma regionale censurata.

In secondo luogo, ad avviso della difesa regionale, il rimettente non avrebbe fornito elementi idonei a ricostruire né il procedimento amministrativo avviato dal Comune di Mantova per calcolare la sanzione, né la valutazione tecnica posta a base della perizia di stima «effettuata dal consulente della società», limitandosi a «indicare i diversi criteri adottati e gli esiti dell'applicazione di tali criteri raggiunti nelle rispettive valutazioni», senza rendere noti gli elementi posti a base delle «differenti quantificazioni». Il rimettente, inoltre, avrebbe verificato la rilevanza in astratto, limitandosi ad affermare che il profitto conseguito è «di regola inferiore all'80% del costo di costruzione», senza neppure considerare la possibilità di interpretare la norma in senso costituzionalmente orientato.

Va premesso che con queste argomentazioni la Regione contesta, piuttosto, un difetto di motivazione sulla rilevanza, che non sussiste.

Le lacune lamentate, peraltro non tutte di agevole comprensione (specie dove l'interveniente allude a una perizia di parte e a non meglio precisate «differenti quantificazioni»), non sono comunque idonee a dimostrare la mancanza dei requisiti minimi di ammissibilità della questione.

Il TAR, infatti, motiva in modo non implausibile sull'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo*. L'ordinanza di rimessione contiene chiari riferimenti all'accertamento di compatibilità paesaggistica e al conseguente provvedimento sanzionatorio adottato ai sensi dell'art. 167 cod. beni culturali, precisando che la sanzione è stata determinata sulla base del criterio introdotto dall'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, alla cui stregua, in assenza di un danno ambientale, la sanzione è comunque quantificata nella misura minima dell'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere abusive, previa perizia di stima.

È dunque illustrato in modo esaustivo il nesso esistente tra la norma censurata e il provvedimento sottoposto alla cognizione del rimettente, il quale, lungi dall'aver esaminato la rilevanza in astratto, ha verificato come, in concreto, solo la caducazione di tale norma (e, con essa, il venir meno del rigido criterio legale di quantificazione minima dell'importo dovuto dal trasgressore) potrebbe condurre all'annullamento della sanzione e consentire l'eventuale rideterminazione di quest'ultima nel minor importo indicato dalla ricorrente nel processo principale.

Quanto al rilievo concernente il mancato tentativo di interpretazione conforme a Costituzione, è sufficiente osservare che il giudice *a quo* ha accolto non implausibilmente una piana lettura della norma regionale, secondo cui essa introduce un criterio di calcolo non previsto dalla norma statale interposta, mentre la Regione ipotizza che tale difformità non leda effettivamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia ambientale: ciò che attiene al merito della questione.

3.– Prima di esaminare il merito, va ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

3.1.– L'art. 167 cod. beni culturali, sotto la rubrica «Ordine di rimessione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria», al comma 1 prevede che, «[i]n caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese, fatto salvo quanto previsto al comma 4».

Per regola generale, dunque, le opere realizzate senza autorizzazione paesaggistica, in violazione dell'art. 146 cod. beni culturali (disposizione contenuta nel Titolo I della Parte terza del codice), non sono suscettibili di “sanatoria”, tramite il pagamento di una somma di denaro, ma comportano l'applicazione della sanzione di carattere reale della riduzione in pristino.

Le uniche deroghe alla sanzione ripristinatoria reale sono contemplate al comma 4 dello stesso art. 167, secondo cui l'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica dopo la realizzazione delle opere (onde tale accertamento viene comunemente definito “postumo”) nei seguenti casi tassativi:

- a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;
- b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
- c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 t.u. edilizia.

In queste ipotesi, il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area è ammesso a presentare domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi (comma 5, primo periodo).

L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni (comma 5, secondo periodo).

Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione (comma 5, terzo periodo).

L'importo della «sanzione pecuniaria» è determinato previa perizia di stima (comma 5, quarto periodo).

In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1 (comma 5, quinto periodo).

A tale disciplina si raccorda l'art. 146 cod. beni culturali, alla cui stregua, «[f]uori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi» (comma 4, secondo periodo).

Questo assetto normativo è il risultato della modifica introdotta dall'art. 27, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), che ha integralmente sostituito l'art. 167 cod. beni culturali.

Il previgente comma 1 di tale ultima disposizione prevedeva, infatti, che «[i]n caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è tenuto, secondo che l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica ritenga più opportuno nell'interesse della protezione dei beni indicati nell'articolo 134, alla rimessione in pristino a proprie spese o al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. La somma è determinata previa perizia di stima».

Il trattamento delle violazioni degli obblighi e degli ordini a tutela del paesaggio era dunque caratterizzato, prima della novella del 2006, dalla titolarità in capo all'amministrazione del potere di scegliere in ogni caso fra ripristino dello *status quo ante* e pagamento di una somma di denaro. Ciò, in linea con quanto precedentemente disposto, in termini sostanzialmente identici, prima dall'art. 15 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), poi dall'art. 164 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352).

La modifica del 2006 ha dunque significativamente innovato rispetto al nucleo essenziale di una disciplina risalente nel tempo, prevedendo che l'amministrazione non abbia più la descritta possibilità di scegliere fra riduzione in pristino e misura pecuniaria, nonché relegando quest'ultima ad alcune fattispecie abusive minori, previo accertamento della loro compatibilità paesaggistica.

Ciò premesso, a venire qui in rilievo sono, nel caso in cui sopravvenga l'accertamento "postumo" di compatibilità paesaggistica, i criteri di calcolo della somma dovuta dal trasgressore, che il legislatore statale ha individuato nel «maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione».

3.1.1.– La rubrica dell'art. 167 cod. beni culturali parla di «indennità pecuniaria» in relazione all'importo che il trasgressore è tenuto a pagare, una volta accertata la compatibilità paesaggistica degli interventi.

Il medesimo art. 167 è peraltro inserito nel Capo II del Titolo I della Parte quarta del codice dei beni culturali e del paesaggio, dedicato alle «Sanzioni relative alla Parte terza» dello stesso codice.

Inoltre, il comma 5 dell'art. 167 prevede, come già detto, che l'importo della «sanzione pecuniaria» sia determinato previa perizia di stima.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, non si tratta di una forma di risarcimento del danno, ma di una sanzione amministrativa applicabile a prescindere dalla concreta produzione di un danno ambientale. Nella previsione normativa, il danno viene in considerazione solo come criterio di commisurazione della sanzione – in alternativa al profitto conseguito – e non come parametro che ne condiziona l'*an*. L'assenza di un danno ambientale non ostacola, dunque, il potere sanzionatorio, ma assume rilievo sotto il profilo della quantificazione dell'importo dovuto, che sarà ragguagliata al solo profitto conseguito (tra le molte, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 30 ottobre 2020, n. 6678, sentenza 25 luglio 2020, n. 4755, sentenza 4 maggio 2020, n. 2840; sezione sesta, sentenza 8 gennaio 2020, n. 130).

Lo stesso costante orientamento giurisprudenziale qualifica la misura in esame come sanzione riparatoria alternativa al ripristino dello *status quo ante*. A tal riguardo, il Consiglio di Stato osserva che, «proprio in funzione della sua natura di carattere ripristinatori[o] alternativa alla demolizione»,

la sanzione «viene ragguagliata “al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione” e, in base all’art. 167 del d.lgs. 42 del 2004, le somme “sono utilizzate per finalità di salvaguardia, interventi di recupero dei valori ambientali e di riqualificazione delle aree degradate”» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 30 giugno 2023, n. 6380 e n. 6381; nello stesso senso, tra le molte, Consiglio Stato, sezione prima, parere definitivo 18 maggio 2022, n. 877; sezione seconda, sentenza 30 ottobre 2020, n. 6678).

3.1.2.– Come si è visto, l’art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 è censurato dal giudice *a quo* nel testo, attualmente in vigore, introdotto dall’art. 27, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018.

Il testo anteriore alla modifica era il seguente: «1. L’applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall’articolo 167 del D.Lgs. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell’ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore a cinquecento euro».

Nella versione originaria, l’art. 83 si limitava dunque a prevedere, nella sostanza, che la sanzione si dovesse applicare anche in assenza di danno e fosse in tal caso determinata esclusivamente sulla base del profitto conseguito dal trasgressore. Previsione che era già desumibile dall’art. 167 cod. beni culturali nell’interpretazione accolta dalla richiamata giurisprudenza amministrativa, secondo cui l’assenza di un danno ambientale non ostacola il potere sanzionatorio, ma assume rilievo sotto il profilo della commisurazione della sanzione, che sarà ragguagliata al solo profitto conseguito. Si aggiungeva, peraltro, una misura minima non inferiore «comunque» a cinquecento euro.

Con la modifica introdotta dal citato art. 27, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018 è stato mantenuto il minimo inderogabile di cinquecento euro, ma, per determinare la sanzione pecuniaria in caso di assenza di danno ambientale, si è aggiunto l’ulteriore criterio parametrato al costo teorico di realizzazione degli interventi abusivi, da desumere nei modi indicati dalla medesima disposizione. In quest’ultima versione, l’art. 83 è interpretabile nel senso che la nuova misura percentuale pari all’ottanta per cento di detto costo (che non può «in ogni caso» scendere al di sotto di cinquecento euro, in forza della previsione di chiusura) si applicherà sia nel caso in cui il «profitto conseguito» dal trasgressore risulti inferiore ad essa o di incerta quantificazione, sia nel caso in cui anche il profitto, come il danno ambientale, non sussista.

4.– Ciò premesso, la questione è fondata.

4.1.– Da un lato, la misura prevista dall’art. 167, comma 5, cod. beni culturali costituisce, come si è detto, una sanzione amministrativa pecuniaria di natura riparatoria.

D’altro lato, non è dubitabile che la norma regionale censurata incida sulla determinazione del *quantum* di tale sanzione.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «la competenza a prevedere sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma “accede alle materie sostanziali” [...] alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all’ente “nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l’atto sanzionabile [...]» (sentenza n. 121 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 201 del 2021, n. 84 del 2019, n. 148 e n. 121 del 2018, n. 90 del 2013 e n. 271 del 2012).

Si tratta quindi di verificare quale sia la materia a cui si riferisce la sanzione e se in tale materia la competenza legislativa spetti allo Stato o alle regioni.

Sulla base del quadro normativo ricostruito in precedenza, la sanzione consegue alla realizzazione di lavori rientranti nei casi tassativi indicati al comma 4 dell’art. 167 cod. beni culturali, per i quali sia intervenuto l’accertamento “postumo” di compatibilità paesaggistica di cui al successivo comma 5.

L’atto sanzionabile è costituito, dunque, dall’inosservanza della disciplina relativa alla tutela del vincolo paesaggistico-ambientale, e segnatamente dall’inosservanza delle norme che regolano l’autorizzazione paesaggistica, la quale, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, deve essere annoverata tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale (tra le molte, sentenze n. 201 del 2021, n. 246 del 2017, n. 238 del 2013 e n. 101 del 2010).

In ragione di ciò, la disciplina sostanziale cui si riferisce la sanzione pecuniaria in esame deve necessariamente ascrivarsi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., stante l'esistenza di un evidente interesse unitario alla tutela del paesaggio e a un eguale trattamento in tutto il territorio nazionale della tipologia di abusi paesaggistici suscettibili di accertamento di compatibilità.

Si è già chiarito che la quantificazione della sanzione, in caso di assenza di danno ambientale, nella misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di costruzione «delle opere e/o lavori abusivi», con il minimo inderogabile di cinquecento euro, non è prevista dalla disciplina adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva; in particolare, non è prevista dall'art. 167 cod. beni culturali.

Le ineludibili esigenze di uniformità di trattamento appena evidenziate impediscono al legislatore regionale di intervenire con norme difformi dalle previsioni statali di tutela paesaggistica in senso stretto (sentenza n. 201 del 2021), come quelle che disciplinano l'inosservanza del regime autorizzatorio.

4.2.– La Regione si difende sostenendo che la potestà legislativa statale non sarebbe violata, in quanto il censurato art. 83 non si porrebbe «in contraddizione» con essa, né ridurrebbe i livelli di tutela dell'ambiente, limitandosi a colmare una lacuna della norma statale, che ne vanificherebbe l'applicazione nei casi di opere abusive non recanti alcun danno e dalle quali non deriva alcun profitto per il trasgressore. Il legislatore regionale, in altri termini, avrebbe completato «l'apparato di tutela di cui al D. Lgs. n. 42/2004».

L'argomento non è condivisibile.

La norma regionale non è censurata perché avrebbe arrecato un *vulnus* alla tutela del paesaggio, ma per violazione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Pertanto, la tesi difensiva volta ad escludere che il legislatore regionale abbia ridotto i livelli di tutela ambientale non è conferente.

Quanto al dedotto completamento «[del]l'apparato di tutela di cui al D. Lgs. n. 42/2004», è sufficiente osservare che anche la potestà di colmare per via legislativa asserite lacune di norme sanzionatorie spetta al soggetto dotato di competenza nell'ambito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (quindi, nella specie, allo Stato).

Né si può ritenere – aderendo a un assunto che traspare dalle difese della Regione – che la norma sanzionatoria in oggetto non violi la competenza legislativa esclusiva dello Stato perché avrebbe elevato la tutela dell'ambiente, com'è consentito fare alle regioni, a certe condizioni, nell'esercizio di competenze interferenti con quella ambientale (ampiamente sul punto, sentenza n. 16 del 2024; in precedenza, sentenze n. 163 del 2023, n. 66 del 2018, n. 212 del 2017, n. 210 del 2016, n. 171 del 2012 e n. 407 del 2002). La Regione non può interferire con la disciplina dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

In ogni caso, non è corretto affermare che, sempre al fine di elevare la tutela ambientale, l'intervento legislativo regionale abbia effettivamente colmato una lacuna dell'art. 167, comma 5, cod. beni culturali, completandone il dettato per l'ipotesi di assenza sia di danno ambientale sia di profitto. La norma statale, infatti, ben può essere interpretata nel senso che in tale ipotesi non sia irrogabile alcuna sanzione, non senza considerare che la sfera di efficacia della norma censurata è più ampia di quella prospettata dalla Regione, poiché introduce «comunque» la sanzione pari all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione, anche nel caso in cui un profitto esista, ma sia quantificabile in misura inferiore.

4.3.– La Regione sostiene inoltre che l'art. 83, nella parte censurata, potrebbe essere ricondotto alle materie «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» e «governo del territorio», attribuite alla competenza legislativa concorrente delle regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost.

A suo avviso, la sanzione, ove manchi un danno ambientale, riguarderebbe «quelle ipotesi in cui il bene non è compromesso, ma vi è stata comunque una alterazione». In tal caso, la sanzione non potrebbe riferirsi alla tutela paesaggistica, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato,

ma ricadrebbe nell'ambito della «gestione» dei beni ambientali, rientrante nella materia «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», o nell'ambito della difesa del territorio, riconducibile alla materia «governo del territorio».

Anche questa tesi non è condivisibile.

È chiaro, infatti, che la tutela dell'ambiente e del paesaggio prescinde dalla sussistenza di un danno ambientale. Essa si sostanzia nel predisporre strumenti di protezione di tali beni comuni, come i piani paesaggistici, o le autorizzazioni, o i divieti, strumenti questi tutti previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

Nella prospettiva indicata, l'eventuale assenza di un danno ambientale non costituisce una ragione idonea a scindere il collegamento tra la sanzione e la disciplina di tutela paesaggistica.

L'atto sanzionabile, come si è detto, è costituito dall'inosservanza delle norme che disciplinano uno dei fondamentali istituti di protezione ambientale, quale l'autorizzazione paesaggistica. La conseguente sanzione riparatoria, alternativa alla riduzione in pristino nei casi tassativi di abusi suscettibili di accertamento di compatibilità paesaggistica, partecipa della medesima natura di ricomposizione della legalità violata propria della misura di carattere reale, a prescindere dall'effettiva produzione di un danno ambientale. In ragione di ciò, il danno si configura come un mero criterio di commisurazione della sanzione e non ne condiziona l'applicabilità.

Anche da questo angolo visuale, dunque, è indubbia la riconducibilità della norma censurata alla sfera degli interessi pubblici concernenti la tutela ambientale e paesaggistica, la cura dei quali spetta in via esclusiva allo Stato.

4.4.– Accertata la violazione del riparto di competenze tra Stato e regioni, si osserva che il rimettente non circoscrive il *petitum* alle parti dell'art. 83 aggiunte dalla legge reg. Lombardia n. 17 del 2018. Le sue censure si appuntano sull'introduzione della misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di costruzione e, implicitamente, anche sulla previsione della sanzione minima inderogabile di cinquecento euro (presente sia nel testo originario della norma che in quello novellato, con alcune variazioni lessicali), anch'essa difforme rispetto alla disciplina di cui all'art. 167, comma 5, cod. beni culturali.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, limitatamente alle parole «e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro».

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), limitatamente alle parole «e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 19 febbraio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 23 gennaio 2024, n. 26

Materie: tutela della salute; ordinamento civile

Parametri invocati: artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria)

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria).

L'art. 1, comma 1, della l.r. Sardegna 5/2023 recita che è “autorizzato, nelle more dell'approvazione dell'accordo integrativo regionale di categoria, l'innalzamento del massimale fino al limite massimo di 1.800 scelte, su base volontaria, per i medici del ruolo unico dell'assistenza primaria che operano in aree disagiate individuate dalla Regione nelle quali tale innalzamento si rende necessario per garantire l'assistenza”.

Tale disposizione, così argomenta il ricorrente, incide su un aspetto, quello costituito dalla determinazione del massimale di assistiti di ciascun medico del ruolo unico dell'assistenza primaria, che fa parte della disciplina del trattamento economico e normativo del predetto personale sanitario, demandata dalla legislazione statale alla fonte negoziale collettiva.

Nello specifico, l'accordo collettivo nazionale (ACN) dei medici di medicina generale del 28 aprile 2022 stabilisce, a livello nazionale, il massimale in 1.500 assistiti per ciascun medico e demanda alla fonte negoziale di secondo livello, ovvero agli AIR, la possibilità di incrementare tale massimale fino a 1.800 assistiti, ove ricorrano determinate condizioni.

Ciò premesso, la norma de qua sarebbe illegittima sotto plurimi profili.

Innanzitutto, sarebbero violate le competenze statutarie attribuite alla Regione autonoma dagli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), poiché la disposizione impugnata interviene sulla disciplina del rapporto di lavoro dei medici del ruolo unico di assistenza primaria che esula dalle predette competenze.

Sarebbe violato inoltre l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto la determinazione del massimale di assistiti per ciascun medico di assistenza primaria costituisce un aspetto del relativo rapporto di lavoro riconducibile alla materia dell'ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Tale determinazione è rimessa alla contrattazione collettiva da una pluralità di disposizioni statali evocate dal ricorrente come parametri interposti: art. 48 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale); art. 8, comma 1, 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); art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); art. 2-nonies del

decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), come convertito; art. 38, commi 1 e 2, del menzionato ACN.

Infine, verrebbe violato l'art. 3 Cost., poiché la disposizione impugnata determinerebbe una violazione del principio di uguaglianza che si realizza attraverso la garanzia dell'uniformità sul territorio nazionale delle regole fondamentali che disciplinano il rapporto convenzionale dei medici del ruolo unico dell'assistenza primaria.

Le questioni sollevate non sono fondate.

Secondo la più recente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 124 del 2023) per individuare la materia cui ricondurre una norma impugnata occorre identificare precisamente l'interesse tutelato, secondo il cosiddetto criterio di prevalenza.

Nel caso in esame, la Corte rileva che il limite del massimale è fortemente condizionato *da esigenze correlate alla organizzazione del servizio sanitario funzionale alla tutela della salute*.

La disposizione impugnata si prefigge di contribuire, attraverso l'incremento del massimale, ad assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione autonoma Sardegna, *così sopperendo, in attesa della definizione dell'AIR, alle maggiori criticità che si sono presentate a livello locale, attestate dai lavori preparatori dell'iniziativa legislativa ed enunciate nell'atto di costituzione in giudizio della stessa Regione*.

La scelta normativa di innalzamento del massimale fino al limite di 1.800, scelta che l'AIR di categoria può prevedere ai sensi dell'art. 38, comma 2, ACN, *ne attesta il carattere contingente e temporaneo in funzione di raccordo con l'assetto che verrà definito in via strutturale dalla negoziazione collettiva di secondo livello*.

Occorre peraltro tener conto dei tempi necessari per la definizione dell'AIR. In questo senso, la fisiologica, consistente durata del percorso negoziale preordinato alla definizione degli Accordi Integrativi Regionali potrebbe comportare il rischio *di lasciare senza assistenza primaria la platea di cittadini di aree disagiate della Regione autonoma Sardegna per un considerevole lasso di tempo*.

In definitiva, con l'intervento in esame la Regione autonoma Sardegna predispone una soluzione di tipo organizzativo che trova la sua radice nel diritto tutelato dall'art. 32 Cost., in attesa della definizione dell'AIR *di cui, comunque, non pregiudica gli esiti*.

Per tali ragioni la norma impugnata si configura come esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione autonoma Sardegna in materia di "tutela della salute", in riferimento ai profili organizzativi dell'assistenza primaria.

Non è pertanto fondata la censura relativa alla lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile".

Conseguentemente, non è fondata neppure la censura riferita all'art. 3 Cost., giacché la dedotta violazione del principio di uguaglianza non assume una propria autonoma funzione.

SENTENZA N. 26
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. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 giugno 2023, depositato in cancelleria il 3 luglio 2023, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma della Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 23 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 22 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, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, per lesione delle competenze statutarie attribuite alla Regione autonoma dagli artt. 3, 4 e 5 dello statuto, della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., nonché del principio di uguaglianza posto dall'art. 3 Cost.

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023 stabilisce: «[è] autorizzato, nelle more dell'approvazione dell'accordo integrativo regionale di categoria, l'innalzamento del massimale fino al limite massimo di 1.800 scelte, su base volontaria, per i medici del ruolo unico dell'assistenza primaria che operano in aree disagiate individuate dalla Regione nelle quali tale innalzamento si rende necessario per garantire l'assistenza».

Ad avviso del ricorrente la predetta disposizione incide su un aspetto, quale quello costituito dalla determinazione del massimale di assistiti di ciascun medico del ruolo unico dell'assistenza primaria, che fa parte della disciplina del trattamento economico e normativo del predetto personale sanitario, demandata dalla legislazione statale alla fonte negoziale collettiva.

Nella fattispecie l'art. 38, commi 1 e 2, ACN dei medici di medicina generale del 28 aprile 2022 stabilisce, a livello nazionale, il massimale in 1.500 assistiti per ciascun medico e demanda alla fonte negoziale di secondo livello, ovvero agli AIR, la possibilità di incrementare tale massimale fino a 1.800 assistiti, ove ricorrano determinate condizioni.

1.1.– Nel richiamare la giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto la disciplina del rapporto convenzionale in oggetto alla materia «ordinamento civile» (sono citate le sentenze n. 153 e n. 20 del 2021, e n. 157 del 2019), il ricorrente deduce la illegittimità costituzionale della disposizione impugnata sotto plurimi profili.

Innanzitutto, sarebbero violate le competenze statutarie della Regione autonoma Sardegna di cui agli artt. 3, 4 e 5, poiché la disposizione impugnata interviene sulla disciplina del rapporto di lavoro dei medici del ruolo unico di assistenza primaria che esula dalle predette competenze.

Sarebbe lesa, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la determinazione del massimale di assistiti per ciascun medico di assistenza primaria, quale aspetto del relativo rapporto di lavoro riconducibile alla materia «ordinamento civile» riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, è rimessa alla contrattazione collettiva dalle disposizioni statali evocate come parametri interposti (art. 48 della legge n. 833 del 1978; art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992; art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001; art. 2-*nonies* del d.l. n. 81 del 2004, come convertito; art. 38, commi 1 e 2, del menzionato ACN).

Infine verrebbe altresì violato l'art. 3 Cost., poiché la disposizione impugnata determinerebbe una violazione del principio di uguaglianza che si realizza attraverso la garanzia dell'uniformità sul territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano il rapporto convenzionale dei medici del ruolo unico dell'assistenza primaria.

1.2.– La Regione autonoma Sardegna – premesse brevemente le ragioni dell'intervento normativo, individuate nella strutturale difficoltà che essa incontra nell'assicurare l'assistenza primaria a causa delle caratteristiche del territorio regionale e della riduzione del personale medico disponibile – nel merito prospetta una esegesi dei commi 1 e 2 dell'art. 38 ACN, che consentirebbe comunque alla Regione di intervenire in via legislativa nei termini di cui al censurato intervento regionale che risulterebbe, pertanto, legittimo.

2.– Le questioni non sono fondate.

3.– Il problema dell'individuazione della materia di competenza cui ricondurre la disposizione impugnata va esaminato e risolto alla luce dei più recenti approdi della giurisprudenza di questa Corte.

La sentenza n. 124 del 2023 ha affermato che «per individuare la materia cui ricondurre la norma impugnata occorre tener conto della sua *ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l'interesse tutelato, secondo il cosiddetto criterio di prevalenza».

In applicazione di tale criterio la predetta pronuncia, e già prima la sentenza n. 112 del 2023, hanno escluso che le disposizioni regionali, impugnate nei rispettivi giudizi in via principale, comportassero la dedotta violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile in quanto afferenti a profili del rapporto in convenzione dei medici di medicina generale, poiché hanno ritenuto che fossero invece dettate in via prioritaria da esigenze organizzative producenti «effetti secondari sull'andamento dei rapporti convenzionali».

Nello specifico, con la sentenza n. 124 del 2023, relativa a un intervento normativo della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che ha previsto un criterio preferenziale ai fini del trasferimento dei medici convenzionati ulteriore rispetto a quelli fissati dalla contrattazione collettiva, questa Corte ha affermato che «la disposizione regionale ha anzitutto una *ratio* organizzativa, in funzione di tutela della salute, che persegue cercando di assicurare la medicina di prossimità anche agli abitanti delle zone carenti».

In termini analoghi si è espressa la citata sentenza n. 112 del 2023, concernente una disposizione della Regione Veneto che incideva su modalità di impiego di medici specializzandi presso le strutture ospedaliere di emergenza-urgenza. In tale decisione si è difatti affermato che «[i]n questo modo, il legislatore regionale appronta un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a garantire la continuità assistenziale in un settore nevralgico, come quello della medicina di emergenza, altrimenti pregiudicato dalla carenza di personale sanitario», e che la disposizione impugnata «investe, quindi, un ambito strettamente inerente all'organizzazione sanitaria, la quale, come ripetutamente affermato [...] costituisce componente fondamentale della tutela della salute (*ex aliis*, sentenze n. 113 e n. 9 del 2022, n. 192 del 2017)».

4.– Venendo alla fattispecie in esame, questa Corte rileva che il limite del massimale è un profilo fortemente condizionato da esigenze correlate alla organizzazione del servizio sanitario funzionale alla tutela della salute.

Pertanto, a fronte di un accordo collettivo nazionale che consente all’AIR di derogare al massimale, incrementandolo sino a 1.800 assistiti, al fine di assicurare l’assistenza primaria a chi vive in aree disagiate, l’intervento regionale si limita a integrare nelle more dell’approvazione dell’AIR, dunque con un regime temporaneo, la disciplina convenzionale, nel rispetto della cornice di principio fissata dall’ACN.

La negoziazione collettiva relativa alla disciplina del rapporto in convenzione dei medici dell’assistenza primaria deve, dunque, necessariamente confrontarsi con gli effetti che essa produce nei confronti del diritto dei cittadini alla tutela della salute, in attuazione dell’art. 32 Cost.

In tale prospettiva, la disposizione impugnata persegue la prioritaria finalità di contribuire, attraverso l’incremento del massimale, ad assicurare l’assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione autonoma Sardegna, così sopperendo, in attesa della definizione dell’AIR, alle maggiori criticità che si sono presentate a livello locale, attestate dai lavori preparatori dell’iniziativa legislativa ed enunciate nell’atto di costituzione in giudizio della stessa Regione.

La circostanza che l’intervento normativo in esame disponga, nelle more dell’approvazione dell’AIR di categoria, l’innalzamento del massimale fino al limite di 1.800 – scelte che l’AIR stesso può prevedere ai sensi dell’art. 38, comma 2, ACN –, ne attesta il carattere contingente e temporaneo in funzione di raccordo con l’assetto che verrà definito in via strutturale dalla negoziazione collettiva di secondo livello.

Ciò anche tenendo conto dei tempi necessari per la definizione dell’AIR, posto che l’art. 3, comma 4, ACN prevede che «[I]e Regioni e le organizzazioni sindacali firmatarie del presente Accordo si impegnano a definire gli Accordi Integrativi Regionali entro il termine di cui al successivo art. 8, comma 3» ovvero entro dodici mesi decorrenti dagli atti di programmazione di cui al comma 2 del medesimo art. 8, che a loro volta vanno definiti dalle regioni entro sei mesi dall’entrata in vigore dell’ACN.

La fisiologica, consistente durata del predetto percorso negoziale – e, in ipotesi, il suo prolungarsi – potrebbero invero comportare il rischio di lasciare senza assistenza primaria la platea di cittadini di aree disagiate della Regione autonoma Sardegna per un considerevole lasso di tempo.

Né, a tal fine, risulta adeguata la ricordata possibilità, prevista dall’art. 38, comma 1, secondo periodo, ACN, di operare un incremento del massimale definito a livello nazionale, a motivo sia del limitato ambito temporale (non superiore comunque a sei mesi) da esso consentito per la deroga, sia perché l’intervento normativo assume, come è evidente, una dimensione ben più ampia e generalizzata.

5.– In definitiva la *ratio*, la finalità e i contenuti della disposizione impugnata conducono a identificare l’interesse da essa tutelato in via prioritaria nell’esigenza di organizzare il servizio sanitario regionale in modo da non lasciare i cittadini sprovvisti di assistenza medica di base.

Con l’intervento in esame, la Regione autonoma Sardegna appresta, difatti, una soluzione di tipo organizzativo che trova la sua radice nel diritto tutelato dall’art. 32 Cost., in attesa della definizione dell’AIR di cui, comunque, non pregiudica gli esiti, laddove gli effetti prodotti sull’andamento dei rapporti in convenzione dalla disposizione impugnata possono essere considerati circoscritti, tenuto anche conto che il possibile incremento del massimale per ciascun medico convenzionato avviene «su base volontaria».

Si è, dunque, in presenza di un’esigenza analoga a quella già posta da questa Corte a fondamento delle ricordate sentenze n. 124 e n. 112 del 2023.

Per tali ragioni, la disposizione impugnata, per la sua finalità e i suoi intrinseci contenuti, va considerata esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione autonoma Sardegna nella materia «tutela della salute», in riferimento ai profili organizzativi dell’assistenza primaria.

Non è pertanto fondata la censura relativa alla lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

6.– La riscontrata non fondatezza della predetta censura comporta anche quella delle ulteriori e correlate questioni riferite agli artt. 3 Cost. e 5 dello statuto.

Invero la dedotta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. non assume una propria autonoma funzione, rappresentando il mero riflesso della denuncia di lesione della competenza legislativa esclusiva statale (*ex plurimis*, sentenze n. 124 e n. 112 del 2023, e n. 6 del 2022), così come, parimenti, la censura riferita all'art. 5 dello statuto difetta di una motivazione indipendente da quella relativa alla violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto stesso.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, nonché agli artt. 3, 4 e 5 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, il 23 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 23 gennaio 2024, n. 27

Materia: Tributi - Energia

Parametri invocati: artt. 2, primo comma, lettera *a*), 3, primo comma, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), all'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta) e all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta); agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

Oggetto: art. 1, commi da 115 a 119, 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)

Esito: inammissibilità e non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025): si tratta delle disposizioni che, al fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, hanno istituito, per l'anno 2023, e disciplinato, un contributo di solidarietà temporaneo a carico dei soggetti che esercitano determinate attività nel settore dell'energia (contributo contro il c.d. "caro bollette"). La Regione ricorrente evidenzia, in primo luogo, la possibilità di ritenere che la normativa impugnata riguardi un'entrata da attribuire alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Tale affermazione discende dalla considerazione che il contributo in esame si porrebbe in continuità con il contributo straordinario contro il caro bollette istituito per l'anno 2022 dall'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), il cui comma 5-*bis* prevede che le entrate derivanti dal contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario determinato ai sensi dell'articolo *de quo* sono attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per la parte ad esse spettante in base ai rispettivi statuti di autonomia. Ad avviso della ricorrente, sebbene non contenga un'analoga clausola di salvaguardia, sarebbe comunque possibile ritenere che anche la normativa impugnata riguardi un'entrata da attribuire alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, sempre per la parte ad esse spettante in base ai rispettivi statuti di autonomia. In questo senso rileverebbero: a) la natura sostanzialmente tributaria del contributo e il riferimento, ai fini del calcolo dello stesso, al reddito determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società (IRES) il cui gettito è attribuito alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 690 del 1981; b) l'omessa indicazione dell'integrale devoluzione del gettito all'erario; c) la mancata espressa individuazione di un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, in cui far confluire il gettito del contributo, per la successiva destinazione alle specifiche finalità indicate dalla norma istitutiva; d) il carattere di sostanziale continuità, data la medesima finalità, delle disposizioni impuginate e del contributo istituito per l'anno

2022. Tuttavia, anche l'assenza nella disciplina impugnata di un'espressa clausola di salvaguardia a tale riguardo potrebbe altrettanto ragionevolmente indurre a prospettare l'interpretazione nel senso della integrale devoluzione all'erario del gettito derivante dall'attuazione delle disposizioni impugnate, giustificando quindi il ricorso in via cautelativa.

Nell'esame di merito, la Corte procede preliminarmente ad una ricostruzione del quadro normativo concernente l'attuale ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che garantisce alla stessa un particolare regime di autonomia finanziaria.

A differenza degli altri statuti delle autonomie speciali, quello valdostano non indica in maniera analitica le entrate tributarie erariali il cui gettito è compartecipato dalla Regione. L'art. 12, infatti, si limita a stabilire quanto segue: *“Oltre il gettito delle entrate proprie della Valle, sarà dallo Stato, sentito il Consiglio della Valle, attribuita alla stessa una quota dei tributi erariali. La Valle può istituire proprie imposte e sovrime imposte osservando i principi dell'ordinamento tributario vigente. Per provvedere a scopi determinati, che non rientrano nelle funzioni normali della Valle, lo Stato assegna alla stessa, per legge, contributi speciali. Lo Stato, inoltre, cede a favore della Valle i nove decimi del canone annuale percepito a norma di legge per le concessioni di derivazioni a scopo idroelettrico”*. Tra le norme transitorie, l'art. 50, quinto comma, ha previsto che entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli articoli 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione. A ciò ha provveduto la legge 29 novembre 1955, n. 1179 (Ordinamento finanziario della Valle d'Aosta), fissando in nove decimi la quota del gettito di importanti imposte erariali da attribuire alla Regione (per altre imposte, la quota del riparto era invece stabilita di anno in anno con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri). La legge n. 690 del 1981 ha attribuito alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste il gettito, percepito nel territorio della stessa, di una serie di tributi erariali, nella quota fissa dei nove decimi. Con l'art. 3 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige), nello statuto speciale è stato inserito l'art. 48-bis che, da un lato, ha delegato il Governo ad *“emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione del presente statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla regione”*; dall'altro, ha previsto che gli schemi dei decreti sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso. Il successivo art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994 ha poi previsto che l'ordinamento finanziario regionale può essere modificato soltanto con il procedimento di cui al suddetto art. 48-bis. Una fase ulteriore nella evoluzione dell'ordinamento finanziario valdostano è quella legata all'accordo dell'11 novembre 2010 – cui è conseguito il d.lgs. n. 12 del 2011 –, con il quale è stata tentata una prima e parziale attuazione dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), stabilendosi, tra l'altro, un concorso finanziario della Regione al riequilibrio della finanza pubblica, mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali (art. 1, comma 160, lett. b), della legge n. 220/2010, recante le disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011). L'ultimo adeguamento dell'ordinamento finanziario valdostano è stato apportato dal d. lgs. n. 184 del 2017 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale), che ha anche disciplinato l'istituzione di tributi propri e l'autonomia nella determinazione delle aliquote di alcuni tributi erariali, nonché la possibilità di istituire nuovi tributi locali. Ha previsto inoltre la trasformazione in tributi regionali propri di una serie di entrate espressamente indicate e, per quanto qui rileva, ha enunciato all'art. 7 una norma sulla neutralità finanziaria, secondo cui qualora siano istituite nel territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, sono adottate, con le modalità previste dallo Statuto speciale ai sensi dell'articolo 48-bis, le misure atte ad assicurare la neutralità finanziaria delle predette normative nei confronti della Regione e dei suoi enti locali. In

base ai vigenti artt. 2, 3 e 4 della citata legge n. 690 del 1981 spettano alla Regione i dieci decimi o i nove decimi delle principali imposte statali percepite sul proprio territorio, come di seguito specificato.

Secondo l'art. 2: «1. È attribuito alla regione Valle d'Aosta il gettito delle sotto indicate imposte erariali sul reddito e sul patrimonio percepite nel territorio regionale, nonché delle imposte sostitutive: *a)* imposta sul reddito delle persone fisiche; *b)* imposta sul reddito delle società; *c)* ritenute su interessi e redditi da capitale; *d)* ritenute d'acconto sui dividendi; *e)* ritenute sui premi e sulle vincite; *f)* imposta sulle successioni e donazioni».

In base all'art. 3: «1. Sono attribuite alla regione Valle d'Aosta le quote di gettito delle sotto indicate tasse e imposte erariali sugli affari percepite nel territorio regionale: *a)* i nove decimi dell'imposta di registro; *b)* i nove decimi dell'imposta di bollo; *c)* i nove decimi delle imposte ipotecarie; *d)* i nove decimi delle tasse sulle concessioni governative. 2. È altresì attribuito alla regione Valle d'Aosta l'intero gettito dell'imposta sul valore aggiunto, compresa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'articolo 38-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, determinato assumendo a riferimento i consumi finali rilevati nell'ultimo triennio disponibile. 3. Il gettito dell'imposta sul valore aggiunto è attribuito sulla base dei dati rilevati nel bilancio dello Stato, nell'anno antecedente a quello cui la devoluzione si riferisce. 4. Sono, altresì, attribuiti alla regione Valle d'Aosta i nove decimi dei canoni, qualora riscossi dallo Stato, per le concessioni di derivazione di acque pubbliche a scopo idroelettrico di cui all'ultimo comma dell'articolo 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante lo Statuto speciale».

Infine, ai sensi dell'art. 4: «1. Sono attribuite alla regione Valle d'Aosta le quote di gettito delle sotto indicate imposte percepite nel territorio regionale: *a)* l'intero gettito dell'accisa sull'energia elettrica; *b)* i nove decimi delle accise sugli spiriti e sulla birra; *c)* i nove decimi della sovrimposta di confine, inclusa quella sugli oli minerali. 2. Sono inoltre attribuite alla regione Valle d'Aosta le quote di gettito delle sotto indicate imposte e proventi erariali afferenti il territorio regionale: *a)* l'intero gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas, sui gas petroliferi liquefatti e sul gas naturale per autotrazione, erogati dagli impianti di distribuzione situati nel territorio della Regione, e dell'accisa sugli stessi per uso combustibile da riscaldamento, nonché delle accise sugli altri prodotti energetici immessi in consumo da depositi fiscali ubicati nella Regione per qualunque uso; *b)* l'intero gettito delle imposte sulle assicurazioni diverse da quelle corrisposte sui premi per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore; *c)* l'intero gettito delle imposte sugli intrattenimenti; *d)* i nove decimi dei proventi del lotto, al netto delle vincite e delle somme necessarie alle spese di organizzazione e gestione del gioco; *e)* l'intero gettito dell'accisa sui tabacchi. 3. Sono, altresì, attribuiti alla regione Valle d'Aosta i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percepite nel territorio regionale, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici. [...]».

Pertanto, dal quadro normativo delineato dalla Corte, risulta assegnato alla Regione il gettito percepito nel territorio valdostano della quasi totalità delle imposte statali esistenti, disegnando, così, un regime finanziario in grado di garantire risorse in modo sostanzialmente indipendente dallo sforzo fiscale autonomo richiesto agli abitanti della stessa. Tale provvista è diretta a compensare gli svantaggi strutturali propri del territorio montano, nonché a finanziare funzioni ulteriori rispetto a quelle assegnate alle regioni ordinarie, come ad esempio la gestione e la retribuzione del personale scolastico; tuttavia, come la Corte ha avuto modo di rilevare già da tempo, rimane fermo che *“il sistema di finanziamento per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome risulta, in concreto, più favorevole rispetto a quello previsto per gli altri enti di autonomia”* (sentenza n. 355 del 1994).

Alla luce della ricostruzione effettuata, la Corte esclude la possibilità di una interpretazione estensiva o analogica, come implicitamente vorrebbe la tesi della ricorrente, dei citati articoli della legge 690/1981 con riferimento alle imposte i cui gettiti sono assegnati alla Regione; non accoglie, di conseguenza, le censure sollevate avverso l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, che si fondano sull'assunto secondo cui alla Regione spetterebbe il gettito di tutte le imposte erariali

sul reddito delle persone giuridiche (nonché le relative addizionali e imposte sostitutive) percepite nel territorio regionale. Per la Corte, tale argomento non può essere condiviso poiché l'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 690 del 1981 assegna alla Regione solo il gettito dell'imposta sul reddito delle società: tale disposizione utilizza il singolare e nessun elemento testuale, analogico o sistematico, consente di estendere il chiaro riferimento alla sola IRES nel senso di includervi altre o addirittura tutte le ulteriori imposte erariali sul reddito delle persone giuridiche che fossero istituite dallo Stato, nemmeno qualora queste lo fossero in forma di addizionale alla stessa IRES.

In conclusione, per i giudici, il contributo di solidarietà previsto dalle disposizioni impugnate, a prescindere dal suo carattere tributario o meno, non si identifica con l'IRES. Tale contributo, infatti, è circoscritto soltanto ad alcuni soggetti, operanti nel settore dell'energia; assume come riferimento i criteri in base ai quali è determinato il reddito complessivo ai fini dell'IRES, ma non coincide in alcun modo con la base di calcolo di quest'ultima. Pertanto, sul gettito di tale contributo straordinario, pur percepito nel proprio territorio, la Regione non può vantare alcuna pretesa.

SENTENZA N. 27
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. 1, commi da 115 a 119, 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), promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ricorso notificato il 24 febbraio 2023, depositato in cancelleria il 1° marzo 2023, iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;
uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 23 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 8 del 2023) la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, ossia le disposizioni che, al fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, hanno istituito, per l'anno 2023, e disciplinato, «un contributo di solidarietà temporaneo» a carico dei soggetti che esercitano determinate attività nel settore dell'energia.

La Regione ricorrente evidenzia, in primo luogo, la possibilità di ritenere che la normativa impugnata riguardi un'entrata da attribuire alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ciò per l'analogia tra il contributo in esame e il «[c]ontributo straordinario contro il caro bollette» istituito per l'anno 2022 dall'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, il cui comma 5-*bis* ha espressamente stabilito che «[l]e entrate derivanti dal contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario determinato ai sensi del presente articolo sono attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per la parte ad esse spettante in base ai rispettivi statuti di autonomia».

L'assenza di una specifica clausola di salvaguardia a tale riguardo nella disciplina impugnata, tuttavia, «potrebbe altrettanto ragionevolmente indurre a prospettare l'interpretazione» nel senso della integrale devoluzione all'erario del gettito derivante dall'attuazione delle disposizioni impuginate, giustificando quindi il ricorso in via cautelativa.

1.1.– Su questo presupposto interpretativo, il primo motivo di ricorso denuncia la violazione degli artt. 2, primo comma, lettera *a*), 3, primo comma, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 690 del 1981 e dell'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994.

In particolare, il citato art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 690 del 1981 attribuirebbe alla Regione ricorrente il gettito di tutte «le imposte erariali sul reddito delle persone giuridiche (nonché le relative addizionali e imposte sostitutive)» percepite nel territorio regionale e tra queste, in ogni caso, l'imposta sul reddito delle società (IRES).

Le disposizioni impugnate, invece, avrebbero, da un lato, riservato allo Stato «il gettito di un'imposta erariale» calcolata sulla base del reddito determinato ai fini dell'IRES, «sottra[endo] arbitrariamente il gettito devoluto [...] alla Valle d'Aosta», e, dall'altro lato, «disciplina[to] unilateralmente» aspetti propri dello statuto speciale e della relativa legislazione attuativa, modificabile, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, «solo con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* del medesimo statuto speciale», ossia mediante il coinvolgimento della commissione paritetica e con il parere del Consiglio regionale.

1.2.– Ad avviso della ricorrente, «conseguenzialmente», l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022 si porrebbe anche in contrasto «con fonti gerarchicamente sovraordinate, in quanto di rango costituzionale (l'art. 117, comma 3, e 119 Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e lo Statuto valdostano), nonché con una fonte rinforzata (la legge n. 690 del 1981, come modificata dal d.lgs. 12/2011, elaborata in accordo con la Giunta regionale)».

1.3.– Nemmeno potrebbe ravvisarsi la legittimità costituzionale delle disposizioni statali impugnate in virtù del disposto dell'art. 8, primo comma, della richiamata legge n. 690 del 1981, che consente di riservare allo Stato il gettito derivante «da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi» devoluti alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ma solo ove sia destinato per legge alla copertura di nuove o maggiori spese da effettuare a carico del bilancio statale.

Sarebbe inoltre evidente il mancato rispetto del secondo comma del citato art. 8, in base al quale la determinazione della quota di gettito riservata allo Stato dovrebbe, comunque, avvenire d'intesa con la Regione, conformemente al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

1.4.– Infine, anche volendo considerare le finalità dell'intervento statale istitutivo del contributo, risulterebbero comunque lesi, per violazione della procedura prevista per le modifiche all'ordinamento finanziario, gli artt. 48-*bis* e 50 dello statuto speciale, applicabili al «concorso delle Regioni speciali agli obblighi perequativo-solidaristici e alla finanza nazionale».

1.5.– Il secondo motivo di ricorso sostiene che l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, interpretato nel senso temuto, violerebbe il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., essendo «il frutto di un patente dispregio dello Stato per qualunque forma di coinvolgimento diretto della Regione, in violazione del metodo pattizio», cardine della regolamentazione, mediante procedure rinforzate, dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali.

2.– In via preliminare va rilevato che le questioni di legittimità costituzionale, promosse in via cautelativa, sono ammissibili perché prospettano una interpretazione condivisibile delle disposizioni impugnate (*ex plurimis*, sentenze n. 58 e n. 37 del 2021, n. 177 e n. 144 del 2020), nel senso che il gettito derivante dall'attuazione di queste sarebbe riservato allo Stato, senza alcuna compartecipazione a favore delle autonomie speciali.

In tali disposizioni, infatti, difetta una esplicita clausola, analoga a quella contenuta nel comma 5-*bis* dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, rivolta ad assicurare a tali autonomie territoriali il gettito del contributo straordinario istituito per l'anno 2022.

Inoltre, i proventi attesi dalle norme impugnate, per l'importo pari a 2.546,8 milioni di euro, da un lato, sono stati interamente ricompresi nello stato di previsione dell'entrata, approvato dall'art. 2 della legge n. 197 del 2022; dall'altro lato, nel contesto della unitaria decisione di bilancio per l'esercizio 2023, sono stati impiegati per finanziare spese autorizzate dalla stessa legge a valere sul bilancio dello Stato, che risulta, pertanto, l'unico beneficiario delle entrate derivanti dall'attuazione delle previsioni impugnate.

Nella specie, dunque, non opera la generale clausola di garanzia che figura all'art. 1, comma 903, della stessa legge n. 197 del 2022, ai sensi del quale «[I]e disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Le norme impugnate, infatti, «hanno un contenuto precettivo prevalente» (sentenza n. 78 del 2020, punto 3.2. del *Considerato in diritto*) rispetto a tale clausola generale e, del resto, come si vedrà di seguito (punto 5.1.), la riserva del gettito allo Stato del contributo di solidarietà è pienamente compatibile con lo statuto regionale.

Non può essere infine accolto il pur suggestivo argomento della difesa regionale, basato sulla «sostanziale continuità» tra il «[c]ontributo straordinario contro il caro bollette», istituito ai sensi dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, e quello oggetto del giudizio, diretto a fare leva sulla espressa previsione, nel primo intervento, della specifica clausola di salvaguardia delle autonomie speciali contenuta nel comma 5-*bis* del suddetto art. 37.

In realtà, se con il citato comma 5-*bis* il legislatore statale ha accordato alle autonomie speciali un trattamento verosimilmente di maggior favore rispetto alle norme a regime dei rispettivi ordinamenti finanziari, tale circostanza non incide sulla valutazione che soltanto questa Corte può svolgere in ordine alla compatibilità delle previsioni impugnate con gli statuti speciali.

3.– Ancora in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Il ricorso, infatti, omette del tutto di indicare le specifiche ragioni a sostegno di tali violazioni, tralasciando peraltro anche quelle relative al giudizio di preferenza che, in forza del citato art. 10, farebbe ravvisare nei suddetti parametri costituzionali una maggiore autonomia rispetto a quella garantita dalle disposizioni statutarie, già specificamente evocate a fondamento del primo profilo di censura (sentenze n. 151 del 2017 e n. 254 del 2015; ordinanza n. 250 del 2007).

4.– Lo scrutinio delle questioni nel merito rende opportuna una sintetica ricostruzione della genesi dell'attuale ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, che garantisce alla stessa un particolare regime di autonomia finanziaria.

4.1.– A differenza degli altri statuti delle autonomie speciali, quello valdostano non indica in maniera analitica le entrate tributarie erariali il cui gettito è compartecipato dalla Regione. L'art. 12, infatti, si limita a stabilire che: «Oltre il gettito delle entrate proprie della Valle, sarà dallo Stato, sentito il Consiglio della Valle, attribuita alla stessa una quota dei tributi erariali. La Valle può istituire proprie imposte e sovrimeposte osservando i principi dell'ordinamento tributario vigente. Per provvedere a scopi determinati, che non rientrano nelle funzioni normali della Valle, lo Stato assegna alla stessa, per legge, contributi speciali. Lo Stato, inoltre, cede a favore della Valle i nove decimi del canone annuale percepito a norma di legge per le concessioni di derivazioni a scopo idroelettrico».

Tra le norme transitorie, l'art. 50, quinto (originariamente, terzo) comma, ha previsto che «[e]ntro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli articoli 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione».

A ciò ha provveduto la legge 29 novembre 1955, n. 1179 (Ordinamento finanziario della Valle d'Aosta), fissando in nove decimi la quota del gettito di importanti imposte erariali da attribuire alla Regione (per altre imposte, la quota del riparto era invece stabilita di anno in anno con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri).

4.2.– Successive revisioni di tale impianto hanno poi confermato e potenziato la provvista finanziaria della Regione e in particolare la legge n. 690 del 1981 ha attribuito alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste il gettito, percepito nel territorio della stessa, di una serie di tributi erariali, nella quota fissa dei nove decimi.

Con l'art. 3 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige), nello statuto speciale è stato inserito l'art. 48-*bis* che, da un lato, ha delegato il Governo

«ad emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione del presente statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla regione»; dall'altro, ha previsto che «[g]li schemi dei [suddetti] decreti [...] sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso».

Il successivo art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994 ha poi previsto che l'ordinamento finanziario regionale può essere modificato soltanto con il procedimento di cui al suddetto art. 48-*bis*.

4.3.– Una fase ulteriore nella evoluzione dell'ordinamento finanziario valdostano è quella legata all'accordo dell'11 novembre 2010 – cui è conseguito il d.lgs. n. 12 del 2011 –, con il quale è stata tentata una prima e parziale attuazione dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), stabilendosi, tra l'altro, un concorso finanziario della Regione al riequilibrio della finanza pubblica, mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali (art. 1, comma 160, lettera *b*, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)»).

L'ultimo adeguamento dell'ordinamento finanziario valdostano è stato apportato dal decreto legislativo 20 novembre 2017, n. 184 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale), che ha anche disciplinato l'istituzione di tributi propri e l'autonomia nella determinazione delle aliquote di alcuni tributi erariali, nonché la possibilità di istituire nuovi tributi locali. Ha previsto inoltre la trasformazione in tributi regionali propri di una serie di entrate espressamente indicate e, per quanto qui rileva, ha enunciato all'art. 7 una «[n]orma sulla neutralità finanziaria», secondo cui «[q]ualora siano istituite nel territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, sono adottate, con le modalità previste dallo Statuto speciale ai sensi dell'articolo 48-*bis*, le misure atte ad assicurare la neutralità finanziaria delle predette normative nei confronti della Regione e dei suoi enti locali».

4.4.– In base alla vigente versione degli artt. 2, 3 e 4 della citata legge n. 690 del 1981 spettano, quindi, alla Regione i dieci decimi o i nove decimi delle principali imposte statali percepite sul proprio territorio.

Secondo l'art. 2, infatti: «1. È attribuito alla regione Valle d'Aosta il gettito delle sotto indicate imposte erariali sul reddito e sul patrimonio percepite nel territorio regionale, nonché delle imposte sostitutive: *a*) imposta sul reddito delle persone fisiche; *b*) imposta sul reddito delle società; *c*) ritenute su interessi e redditi da capitale; *d*) ritenute d'acconto sui dividendi; *e*) ritenute sui premi e sulle vincite; *f*) imposta sulle successioni e donazioni».

In base all'art. 3: «1. Sono attribuite alla regione Valle d'Aosta le quote di gettito delle sotto indicate tasse e imposte erariali sugli affari percepite nel territorio regionale: *a*) i nove decimi dell'imposta di registro; *b*) i nove decimi dell'imposta di bollo; *c*) i nove decimi delle imposte ipotecarie; *d*) i nove decimi delle tasse sulle concessioni governative. 2. È altresì attribuito alla regione Valle d'Aosta l'intero gettito dell'imposta sul valore aggiunto, compresa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'articolo 38-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, determinato assumendo a riferimento i consumi finali rilevati nell'ultimo triennio disponibile. 3. Il gettito dell'imposta sul valore aggiunto è attribuito sulla base dei dati rilevati nel bilancio dello Stato, nell'anno antecedente a quello cui la devoluzione si riferisce. 4. Sono, altresì, attribuiti alla regione Valle d'Aosta i nove decimi dei canoni, qualora riscossi dallo Stato, per le concessioni di derivazione di acque pubbliche a scopo idroelettrico di cui all'ultimo comma dell'articolo 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante lo Statuto speciale».

Infine, in forza dell'art. 4: «1. Sono attribuite alla regione Valle d'Aosta le quote di gettito delle sotto indicate imposte percepite nel territorio regionale: *a*) l'intero gettito dell'accisa sull'energia elettrica; *b*) i nove decimi delle accise sugli spiriti e sulla birra; *c*) i nove decimi della sovrimposta di

confine, inclusa quella sugli oli minerali. 2. Sono inoltre attribuite alla regione Valle d'Aosta le quote di gettito delle sotto indicate imposte e proventi erariali afferenti il territorio regionale: *a)* l'intero gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas, sui gas petroliferi liquefatti e sul gas naturale per autotrazione, erogati dagli impianti di distribuzione situati nel territorio della Regione, e dell'accisa sugli stessi per uso combustibile da riscaldamento, nonché delle accise sugli altri prodotti energetici immessi in consumo da depositi fiscali ubicati nella Regione per qualunque uso; *b)* l'intero gettito delle imposte sulle assicurazioni diverse da quelle corrisposte sui premi per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore; *c)* l'intero gettito delle imposte sugli intrattenimenti; *d)* i nove decimi dei proventi del lotto, al netto delle vincite e delle somme necessarie alle spese di organizzazione e gestione del gioco; *e)* l'intero gettito dell'accisa sui tabacchi. 3. Sono, altresì, attribuiti alla regione Valle d'Aosta i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percepite nel territorio regionale, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici. [...]».

4.5.– In questi termini risulta assegnato alla Regione il gettito percepito nel territorio della quasi totalità delle imposte statali esistenti, disegnando, così, un regime finanziario in grado di garantire risorse in modo sostanzialmente indipendente dallo sforzo fiscale autonomo richiesto agli abitanti della stessa.

È ben vero che tale provvista è anche diretta a compensare gli svantaggi strutturali propri del territorio montano, nonché a finanziare funzioni ulteriori rispetto a quelle assegnate alle regioni ordinarie, come ad esempio la gestione e la retribuzione del personale scolastico; tuttavia, rimane fermo che, come questa Corte ha già avuto modo di rilevare già da tempo, «il sistema di finanziamento per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome risulta, in concreto, più favorevole rispetto a quello previsto per gli altri enti di autonomia» (sentenza n. 355 del 1994).

Tale constatazione non può che essere ribadita oggi, considerando che tali regimi, anche nell'ultimo trentennio, si sono spesso sviluppati in modo da risultare il frutto di stratificazioni contingenti.

4.6.– Alla luce di questa considerazione appare evidente che debba essere certamente esclusa la possibilità di un'interpretazione estensiva o analogica, come implicitamente vorrebbe il ricorso regionale, dei ricordati articoli della legge n. 690 del 1981 con riferimento alle imposte i cui gettiti sono assegnati alla Regione. Ciò anche al fine di evitare una tensione nel rapporto tra principio unitario e principio autonomistico (art. 5 Cost.), che potrebbe mettere in crisi le istanze di solidarietà e di eguaglianza del disegno costituzionale, tralasciando le esigenze di perequazione in favore delle aree più svantaggiate del Paese.

5.– Ciò premesso, il primo motivo di ricorso non è fondato.

Questo, nel primo profilo, è diretto a rivendicare il gettito del «contributo di solidarietà temporaneo» di cui all'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, e si fonda sull'assunto secondo cui alla Regione spetterebbe il gettito di tutte «le imposte erariali sul reddito delle persone giuridiche (nonché le relative addizionali e imposte sostitutive)» percepite nel territorio regionale.

Tale argomento non può essere condiviso.

Come si è visto l'art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 690 del 1981, oggi vigente, assegna alla Regione solo il gettito dell'«imposta sul reddito delle società». Tale disposizione utilizza il singolare e nessun elemento testuale, analogico o sistematico, consente di estendere il chiaro riferimento alla sola IRES nel senso di includervi altre o addirittura tutte le ulteriori imposte erariali sul reddito delle persone giuridiche che fossero istituite dallo Stato, nemmeno qualora queste lo fossero in forma di addizionale alla stessa IRES.

È quindi dirimente rilevare che il contributo di solidarietà previsto dalle disposizioni impugnate, a prescindere dal suo carattere tributario o meno, non si identifica con l'IRES.

Tale contributo, infatti, è circoscritto soltanto ad alcuni soggetti, operanti nel settore dell'energia; assume come riferimento i criteri in base ai quali è determinato il reddito complessivo ai fini dell'IRES, ma non coincide in alcun modo con la base di calcolo di quest'ultima; risulta infatti applicato solo sulla quota del reddito rilevante ai fini dell'IRES relativa «al periodo di imposta

anteriore a quello in corso al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10 per cento la media dei redditi complessivi determinati ai sensi dell'imposta sul reddito delle società conseguiti nei quattro periodi di imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022» (art. 1, comma 116, della legge n. 197 del 2022).

È dunque evidente la diversità della grandezza economica sulla quale è assisa l'aliquota.

Sul gettito di tale contributo straordinario, pur percepito nel territorio regionale, la Regione non può, pertanto, vantare alcuna pretesa, sia perché esso è diverso dall'IRES, sia perché, in ogni caso, il gettito di quest'ultima imposta, nella misura in cui è spettante alla Regione, non è stato inciso dalla istituzione del contributo di solidarietà.

Ciò che, peraltro, rende inconferente anche il richiamo all'art. 8 della legge n. 690 del 1981, che invece attiene ai gettiti derivanti «da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti».

5.1.– Oltre a quanto appena evidenziato, va aggiunto che l'estensione del descritto quadro finanziario, al di là di quanto letteralmente previsto nella relativa normativa, comporterebbe anche la rottura della giustificazione dello stesso rispetto alle funzioni attribuite alla Regione, in quanto il primo verrebbe ad essere incrementato nonostante rimangano immutate le seconde.

La necessaria relazione tra risorse e funzioni conduce, peraltro, all'evidente constatazione che il ricordato art. 4 della citata legge n. 690 del 1981, quando al comma 3 dispone che sono «altresì, attribuiti alla regione Valle d'Aosta i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percepite nel territorio regionale, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici», non può che fare riferimento, in via residuale, a quelle imposte minori esistenti al momento in cui tale disposizione è stata inserita dal d.lgs. n. 12 del 2011.

Questa previsione, infatti, non può essere certo riferita a qualsiasi imposta statale fosse istituita, senza limite temporale, dopo tale momento, perché tale conclusione porterebbe – causando, come detto, il venir meno della correlazione con le funzioni assegnate – a un ingiustificato privilegio finanziario a favore della Regione.

Da questo punto di vista, peraltro, s'impone una lettura rigorosa anche del principio di neutralità finanziaria di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 184 del 2017, che prevede: «[q]ualora siano istituite nel territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, sono adottate, con le modalità previste dallo Statuto speciale ai sensi dell'articolo 48-bis» – ovvero il coinvolgimento della commissione paritetica e del Consiglio regionale – «le misure atte ad assicurare la neutralità finanziaria delle predette normative nei confronti della Regione e dei suoi enti locali».

Tale principio, infatti, può essere invocato esclusivamente qualora le nuove forme di imposizione, istituite nel territorio regionale, determinino una «sostituzione totale o parziale di tributi vigenti» il cui gettito è attribuito alla Regione. Circostanza che non si verifica nel caso in esame, in quanto il contributo straordinario di solidarietà, sebbene riscosso anche nel territorio regionale, non comporta, come precisato, alcuna sostituzione totale o parziale dei tributi vigenti assegnati alla Regione, trattandosi di una nuova forma di entrata del tutto aggiuntiva rispetto a quelle esistenti.

5.2.– La giurisprudenza di questa Corte, del resto, non ha mai esteso le partecipazioni riconosciute alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste a entrate erariali di nuova istituzione; infatti, i giudizi in cui previsioni statali sono state ritenute in contrasto con l'ordinamento finanziario valdostano, hanno tutti riguardato interventi che incidevano su imposte pacificamente già devolute alla stessa Regione (sentenze n. 66 del 2016, n. 65 del 2015 e n. 241 del 2012).

5.3.– Con l'ulteriore profilo di censura contenuto nel primo motivo di ricorso si sostiene che, date le finalità dell'intervento statale istitutivo del contributo – ovvero «contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori», come dichiarato dall'impugnato comma 115 –, risulterebbe altresì violato il principio della necessaria procedura bilaterale prevista per le modifiche all'ordinamento finanziario, di cui agli artt. 48-bis e 50 dello statuto speciale, applicabili al «concorso delle Regioni speciali agli obblighi perequativo-solidaristici e alla finanza nazionale».

L'assunto non può essere condiviso.

Le disposizioni impugnate, infatti, non stabiliscono alcun contributo di finanza pubblica a carico delle autonomie speciali, peraltro mai menzionate.

Esse hanno un contenuto affatto diverso, ossia quello di introdurre una nuova entrata straordinaria da acquisire al bilancio statale nell'anno 2023, da destinare alle finalità dianzi richiamate, come attuate da altre disposizioni della stessa legge di bilancio 2023.

Infatti, la istituzione del contributo di solidarietà, misura equivalente al contributo obbligatorio di cui al regolamento n. 1854/2022/UE, è strettamente connessa al perseguimento delle finalità redistributive poste alla base della misura comune europea.

In questo senso, l'art. 17 del citato regolamento obbliga gli Stati membri a utilizzare i proventi del contributo di solidarietà per uno degli scopi ivi indicati, consistenti in misure di sostegno finanziario, tra le quali quelle dirette ai clienti finali di energia, per attenuare in modo mirato gli effetti dei prezzi elevati dell'energia, e alle imprese dei settori ad alta intensità energetica, favorendo investimenti nelle energie rinnovabili e nell'efficienza.

In definitiva, le disposizioni impugnate non pongono principi di coordinamento della finanza pubblica la cui applicazione è richiesta alle regioni, ordinarie o speciali; ciò che esclude la pertinenza dei parametri evocati dalla ricorrente.

6.– Il secondo motivo di ricorso lamenta la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dal momento che le disposizioni statali sarebbero «il frutto di un patente dispregio dello Stato per qualunque forma di coinvolgimento diretto della Regione, in violazione del metodo pattizio».

Tale violazione si rifletterebbe sulla lesione della particolare autonomia finanziaria e organizzativa riconosciuta alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dagli artt. 2, primo comma, lettera *a*), 12, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale e dalla normativa di attuazione in materia di ordinamento finanziario.

Alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, anche tale motivo di ricorso non è fondato.

Le disposizioni impugnate, infatti, non coinvolgono l'ordinamento finanziario riconosciuto alla Regione, ma introducono una nuova e distinta tipologia di entrata, per cui l'evocazione del metodo pattizio non è pertinente.

7.– In conclusione, sia il primo che il secondo motivo di ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste avverso l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022 non sono fondati.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, 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), promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettera *a*), 3, primo comma, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), all'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta) e all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 5 e 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 29 febbraio 2024, n. 31

Materie: governo del territorio, ordinamento sportivo, mobilità locale

Parametri invocati: art. 117, terzo e quarto comma, art. 118, primo comma, Cost. e principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Puglia

Oggetto: art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41.

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera b), nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali;

2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera a), numero 2), in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

La Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41, nella parte in cui modifica i commi 5-bis e 5-ter dell'art. 9 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.

In primo luogo, la disposizione è impugnata nella parte in cui, alla lettera a), numero 2), al fine di assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari allo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo, da svolgere a Taranto nel 2026, ha previsto, modificando il citato comma 5-bis, la nomina di un commissario straordinario 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 per lo sport e i giovani e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito (tra gli altri) il Presidente della Regione Puglia, anziché d'intesa con la Regione Puglia o comunque, in subordine, attraverso un adeguato coinvolgimento collaborativo della medesima Regione.

Secondo la ricorrente, i poteri del commissario insisterebbero su ambiti materiali di competenza legislativa regionale, concorrente e residuale, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione. In particolare, gli interventi infrastrutturali in questione riguarderebbero materie di competenza legislativa regionale concorrente (l'ordinamento sportivo e il governo del territorio), nonché residuale (la mobilità locale). Sarebbe violato anche il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., poiché una funzione amministrativa

destinata a incidere su plurime materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale sarebbe stata allocata al livello statale, realizzando così una chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa in questione e della relativa funzione legislativa, in mancanza di una intesa con la Regione.

Inoltre, evocando gli stessi parametri costituzionali, la ricorrente ha impugnato l'art. 33, comma 5-ter, nella parte in cui, alla lettera b), ha previsto, modificando il citato art. 9, comma 5-ter, che il programma predisposto dal commissario delle opere infrastrutturali occorrenti per lo svolgimento dei Giochi venga approvato «con uno o più decreti del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro per lo sport e i giovani, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze», eliminando la previsione, contenuta nella versione precedente del citato comma 5-ter, che aveva demandato l'identificazione delle opere infrastrutturali a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Regione Puglia.

Secondo la Regione Puglia si sarebbe, dunque, in presenza di una chiamata in sussidiarietà, in quanto talune competenze legislative regionali concorrenti (in materia di governo del territorio e di ordinamento sportivo) e residuali (in materia di trasporto pubblico locale) sarebbero state attratte a livello statale, unitamente alle connesse funzioni amministrative.

La difesa dello Stato considera, invece, la nomina del commissario e l'approvazione del suo programma con decreti interministeriali come esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. e, in particolare, di quelli previsti dall'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito. L'intervento sostitutivo sarebbe dipeso, nello specifico, dalla esigenza «di porre rimedio all'inerzia della Regione nell'attuazione degli obblighi e degli impegni assunti nell'ambito di finanziamenti europei, quali i fondi del PNRR o della programmazione FSC».

A giudizio della Corte, nel caso in esame, non è stato attivato alcun procedimento propedeutico all'esercizio dei poteri sostitutivi. La nomina del commissario straordinario – con l'affidamento delle relative funzioni – non è stata, infatti, preceduta dall'iter descritto all'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, secondo cui il Governo, qualora intenda esercitare i poteri sostitutivi previsti dall'art. 120, secondo comma, Cost., deve assegnare un congruo termine alla regione o all'ente locale interessato, in maniera tale che vi sia ancora la possibilità per l'ente inadempiente di adottare gli atti dovuti o necessari. Non è stato neppure seguito il particolare iter procedurale previsto all'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, riguardante l'esercizio del potere sostitutivo nell'ambito della governance del PNRR, che trova applicazione nel caso del mancato rispetto, da parte delle Regioni o degli enti locali, degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Piano stesso.

La circostanza che un simile iter non è stato attuato trova conferma nello stesso art. 33, comma 5-ter, lettera a), numero 2, che non contempla l'attivazione di detta procedura e, anzi, rimanda all'art. 12, commi 1, secondo periodo, e 5, primo e quarto periodo, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, solo in relazione alla modalità di esercizio dei poteri commissariali. Inoltre, le note depositate in giudizio dalla difesa erariale sono estranee al tema dell'esercizio dei poteri sostitutivi, in quanto non contengono contestazioni rivolte dal Governo alla Regione Puglia.

Secondo la Corte, pertanto, con l'intervento legislativo oggetto di disamina non sono stati esercitati i poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. mentre si è realizzata una chiamata in sussidiarietà poiché lo Stato ha attratto a sé compiti che incidono su materie rientranti nella competenza legislativa della Regione Puglia, per soddisfare l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni relative alla realizzazione delle infrastrutture per lo svolgimento dei Giochi.

Il principio di sussidiarietà, che consente l'avocazione a livello statale di competenze legislative proprie delle regioni, si interseca con quello di leale collaborazione, che impone allo Stato di valutare gli interessi in gioco e assumere le relative decisioni, per quanto possibile, attraverso un contraddittorio con le regioni interessate. Viene così enfatizzato il valore procedimentale della sussidiarietà, che trova la sua naturale esplicazione nel dialogo leale e collaborativo delle parti (sentenza n. 303 del 2003).

L'adeguatezza dello strumento collaborativo prescelto dal legislatore va valutata in relazione alle funzioni attratte in sussidiarietà e all'ampiezza delle competenze regionali coinvolte (sentenze n. 6 del 2023 e n. 62 del 2005).

In ordine a quest'ultimo profilo, a giudizio della Corte, la materia incisa in via predominante dalla disposizione impugnata è quella, rientrante nella competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni, del governo del territorio, che la stessa Corte ha ritenuto «comprensiva, in linea di principio, di “tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività” (cfr. sentenza n. 307 del 2003) – ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio» (così, tra le tante, sentenza n. 196 del 2004).

Ai sensi dell'art. 9, comma 5-ter, del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, le infrastrutture necessarie per lo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo si distinguono in: «opere essenziali», che sono le opere infrastrutturali la cui realizzazione è prevista dal dossier di candidatura, o che sono necessarie per rendere efficienti e appropriate le infrastrutture esistenti già individuate nel medesimo dossier (lettera a); «opere connesse», vale a dire quelle necessarie a connettere le opere essenziali ai luoghi dove si svolgono gli eventi sportivi e alla rete infrastrutturale esistente (lettera b); «opere di contesto», che sono quelle che integrano il sistema di accessibilità ai luoghi in cui si svolgono gli eventi sportivi o che saranno interessati direttamente o indirettamente dagli stessi, o che offrono opportunità di valorizzazione del territorio in occasione dei Giochi (lettera c).

In sostanza, gli interventi che, in base alla disposizione impugnata, saranno inseriti nel programma predisposto dal commissario straordinario e approvati con uno o più decreti interministeriali riguarderanno, in via prevalente, la localizzazione sul territorio e la realizzazione di importanti infrastrutture. Viene quindi assegnato al commissario straordinario un potere ampio, vale a dire quello di predisporre il programma dettagliato «delle opere infrastrutturali occorrenti», che non risulta essere vincolato dall'esito di precedenti attività di programmazione poste in essere dalla Regione Puglia.

L'intervento legislativo in esame riguarda anche la materia «ordinamento sportivo».

La Corte ha ripetutamente affermato che «la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive» rientra nella materia dell'ordinamento sportivo (sentenza n. 424 del 2004) e che è ascrivibile alla medesima competenza l'utilizzo di un fondo statale finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi o alla ristrutturazione di quelli già esistenti (sentenze n. 40 del 2022 e n. 254 del 2013). La disposizione impugnata concerne anche il finanziamento degli impianti sportivi, poiché il programma predisposto dal commissario contiene il costo preventivato e l'entità del finanziamento concedibile per ogni infrastruttura. Per tale motivo, essa afferisce alla competenza legislativa concorrente dell'ordinamento sportivo, avuto riguardo agli interventi infrastrutturali sugli impianti sportivi oggetto di programmazione.

Infine, in relazione alla realizzazione delle opere «connesse» e «di contesto», viene incisa anche la materia del trasporto pubblico locale, che è riservata, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, alla competenza legislativa residuale delle regioni (tra le tante, sentenze n. 137 del 2018, n. 211 e n. 30 del 2016)

Una volta chiarito che con l'art. 33, comma 5-ter, lo Stato ha posto in essere una chiamata in sussidiarietà in materie rientranti nella competenza legislativa concorrente e residuale della Regione Puglia, la Corte si confronta su due differenti aspetti della disciplina contenuta nella disposizione impugnata, che sono tuttavia strettamente connessi: la nomina di un commissario straordinario, sentito il Presidente della Regione Puglia anziché d'intesa con la Regione, e l'approvazione con decreti interministeriali, non preceduta da forme collaborative con la Regione, del programma predisposto dal predetto commissario e recante l'elenco delle infrastrutture necessarie allo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo.

Secondo la Corte risulta evidente che, nel modello delineato dal legislatore, il fulcro della attrazione è costituito dall'approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali. Tale fase rappresenta, infatti, il momento centrale del trasferimento allo Stato delle

funzioni volte ad assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari per lo svolgimento dei Giochi.

La nomina del commissario straordinario è, invece, funzionale alla scelta di un soggetto in possesso delle competenze necessarie a predisporre una «proposta del programma dettagliato delle opere infrastrutturali occorrenti» per lo svolgimento dei Giochi. Dunque, tale nomina, seppur significativa, è comunque strumentale rispetto alla successiva, e fondamentale, fase di approvazione del programma delle opere.

Pertanto, poiché il principio di leale collaborazione, come sopra affermato dalla Corte, va declinato in maniera flessibile, anche tenendo conto delle concrete funzioni attratte in sussidiarietà, la richiesta di un parere alla Regione Puglia ai fini della scelta del commissario costituisce, in questa fattispecie, uno strumento di collaborazione adeguato, considerato tra l'altro il breve termine di trenta giorni entro cui deve concludersi la procedura di nomina.

Ne consegue, a giudizio della Corte, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera a), numero 2), del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia, ovvero un'altra forma di collaborazione diversa dal parere, per la nomina del commissario straordinario.

La Corte ritiene, invece, fondate le questioni relative all'assenza, nella disposizione impugnata, della previsione di una intesa con la Regione Puglia ai fini dell'approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali proposto dal suddetto commissario. Alla luce dei principi in materia di chiamata in sussidiarietà, infatti, non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell'esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere indicate nell'elenco predisposto dal commissario.

Per quanto riguarda l'individuazione dello strumento collaborativo maggiormente rispondente alle esigenze sottese all'attrazione in sussidiarietà, è da escludere che si possa ritenere sufficiente l'acquisizione di un parere della Regione, che la Corte ha considerato adeguato nella diversa ipotesi di attrazione in sussidiarietà di funzioni caratterizzate da una natura eminentemente tecnica (sentenze n. 278 del 2010 e n. 285 del 2005). L'attività in questione, infatti, oltre a incidere su materie legislative riservate alla competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, afferisce a tipici e rilevanti compiti di amministrazione attiva. Per tale motivo, l'unico strumento adeguato è quello dell'intesa, superabile, nel caso di divergenze tra Stato e Regione nonostante le reiterate trattative, attraverso una decisione unilaterale del Governo (sentenza n. 165 del 2011).

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera b), per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali.

SENTENZA N. 31
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. 33, comma 5-ter, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41, promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 19-22 giugno 2023, depositato in cancelleria il 23 giugno 2023, iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 23 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– La Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, che ha modificato l'art. 9, commi 5-bis e 5-ter, del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost. nonché al principio di leale collaborazione.

2.– La disposizione è, in primo luogo, impugnata nella parte in cui, alla lettera a), numero 2), al fine di assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari allo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo, da svolgere a Taranto nel 2026, ha previsto, modificando il citato comma 5-bis, la nomina di un commissario straordinario 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 per lo sport e i giovani e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito (tra gli altri) il Presidente della Regione Puglia, anziché d'intesa con la Regione Puglia o comunque, in subordine, attraverso un adeguato coinvolgimento collaborativo della medesima Regione.

Secondo la ricorrente, i poteri del commissario insisterebbero su ambiti materiali di competenza legislativa regionale, concorrente e residuale, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione. In particolare, gli interventi infrastrutturali in parola riguarderebbero materie di competenza legislativa regionale concorrente (l'ordinamento sportivo e il governo del territorio), nonché residuale (la mobilità locale).

Sarebbe violato anche il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., poiché una funzione amministrativa destinata a incidere su plurime materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale sarebbe stata allocata al livello statale, realizzando così una

chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa in questione e della relativa funzione legislativa, in mancanza di una intesa con la Regione.

3.– Inoltre, l'art. 33, comma 5-ter, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, è impugnato nella parte in cui, alla lettera b), ha previsto, modificando il citato art. 9, comma 5-ter, del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, che il programma predisposto dal commissario delle opere infrastrutturali occorrenti per lo svolgimento dei Giochi venga approvato «con uno o più decreti del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro per lo sport e i giovani, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze», eliminando la previsione, contenuta nella versione precedente del citato comma 5-ter, che aveva demandato l'identificazione delle opere infrastrutturali a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Regione Puglia.

La ricorrente formula censure analoghe a quelle mosse in precedenza, evocando gli stessi parametri costituzionali, in ragione della mancata previsione di una intesa con la Regione per l'approvazione di siffatti decreti interministeriali.

4.– L'analisi delle questioni sottoposte presuppone la esatta qualificazione della natura del potere esercitato dallo Stato attraverso la nomina del commissario straordinario e mediante la previsione dell'approvazione con decreti interministeriali del programma degli interventi predisposto dal commissario medesimo.

4.1.– Secondo la Regione Puglia, si sarebbe in presenza di una chiamata in sussidiarietà, in quanto talune competenze legislative regionali concorrenti (in materia di governo del territorio e di ordinamento sportivo) e residuali (in materia di trasporto pubblico locale) sarebbero state attratte a livello statale, unitamente alle connesse funzioni amministrative.

La difesa dello Stato considera, invece, la nomina del commissario e l'approvazione del suo programma con decreti interministeriali come esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. e, in particolare, di quelli previsti dall'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito. L'intervento sostitutivo sarebbe dipeso, nello specifico, dalla esigenza «di porre rimedio all'inerzia della Regione nell'attuazione degli obblighi e degli impegni assunti nell'ambito di finanziamenti europei, quali i fondi del PNRR o della programmazione FSC». A sostegno della sua tesi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato in udienza due note ministeriali rivolte al Comitato organizzatore dei Giochi.

4.2.– In proposito, deve rammentarsi che l'esercizio dei poteri sostitutivi presuppone una situazione di crisi dell'autonomia, che può giungere sino al punto in cui le concorrenti competenze regionali, con le quali l'impugnata normativa statale interferisce, possano essere «temporaneamente ed eccezionalmente “contratte”, in ragione della pregressa inerzia regionale o, comunque, del non adeguato esercizio delle competenze stesse» (sentenza n. 233 del 2019). Questa Corte ha chiarito che la legge deve «apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione [...] non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione [...]. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento» (sentenza n. 43 del 2004).

4.3.– Orbene, nel caso in esame non è stato attivato alcun procedimento propedeutico all'esercizio dei poteri sostitutivi.

La nomina del commissario straordinario – con l'affidamento delle relative funzioni – non è stata, infatti, preceduta dall'iter descritto all'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, secondo cui il Governo, qualora intenda esercitare i poteri sostitutivi previsti dall'art. 120, secondo comma, Cost., deve assegnare un congruo termine alla regione o all'ente locale interessato, in maniera tale che vi sia ancora la possibilità per l'ente inadempiente di adottare gli atti dovuti o necessari.

Non è stato neppure seguito il particolare iter procedurale previsto all'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, riguardante l'esercizio del potere sostitutivo nell'ambito della *governance* del PNRR, che trova applicazione nel caso del mancato rispetto, da parte delle Regioni o degli enti locali,

degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Piano stesso.

In tale ipotesi, il Presidente del Consiglio, su proposta della Cabina di regia per il PNRR di cui all'art. 2 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore anche al fine di individuare tutte le cause di detta inerzia, il Consiglio dei ministri individua un ente, ovvero nomina un commissario *ad acta*, al quale è attribuito, in via sostitutiva, «il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi» (art. 12, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito), nonché di adottare con ordinanza motivata e immediatamente efficace gli atti strettamente indispensabili per garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto (art. 12, comma 5, primo e quarto periodo, del medesimo decreto-legge).

La circostanza che un simile iter non è stato attuato trova conferma nello stesso art. 33, comma 5-ter, lettera a), numero 2, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, che non contempla l'attivazione di detta procedura e, anzi, rimanda all'art. 12, commi 1, secondo periodo, e 5, primo e quarto periodo, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, solo in relazione alla modalità di esercizio dei poteri commissariali.

Inoltre, le note depositate in giudizio dalla difesa erariale sono estranee al tema dell'esercizio dei poteri sostitutivi, in quanto non contengono contestazioni rivolte dal Governo alla Regione Puglia ovvero l'invito ad adottare, entro un termine prefissato, atti di competenza della Regione. Nelle due note, infatti, i Ministri sottoscrittori si sono limitati a chiedere informazioni al Comitato organizzatore dei Giochi, di cui fa parte, tra gli altri, un rappresentante del Governo, e, successivamente, a rilevare criticità in grado di compromettere il tempestivo avvio degli interventi in tempi utili per lo svolgimento della manifestazione.

Dunque, con l'intervento legislativo oggetto di disamina non sono stati esercitati i poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

4.4.– Con la disposizione impugnata si è, invece, realizzata una chiamata in sussidiarietà poiché lo Stato ha attratto a sé compiti che incidono su materie rientranti nella competenza legislativa della Regione Puglia, per soddisfare l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni relative alla realizzazione delle infrastrutture per lo svolgimento dei Giochi.

Il principio di sussidiarietà, che consente l'avocazione a livello statale di competenze legislative proprie delle regioni, si interseca con quello di leale collaborazione, che impone allo Stato di valutare gli interessi in gioco e assumere le relative decisioni, per quanto possibile, attraverso un contraddittorio con le regioni interessate. Viene così enfatizzato il valore procedimentale della sussidiarietà, che trova la sua naturale esplicazione nel dialogo leale e collaborativo delle parti (sentenza n. 303 del 2003).

In definitiva, qualora le regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente o residuale, non vengano adeguatamente coinvolte nel processo decisionale oggetto di attrazione in sussidiarietà, ovvero il loro apporto collaborativo risulti ingiustificatamente ridotto, ne consegue una lesione del principio di leale collaborazione e degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. (sentenza n. 246 del 2019).

5.– Pertanto, la chiamata in sussidiarietà non può prescindere dal rispetto del principio di leale collaborazione. L'adeguatezza dello strumento collaborativo prescelto dal legislatore va valutata in relazione alle funzioni attratte in sussidiarietà e all'ampiezza delle competenze regionali coinvolte (sentenze n. 6 del 2023 e n. 62 del 2005).

5.1.– In ordine a quest'ultimo profilo, la materia incisa in via predominante dalla disposizione impugnata è quella, rientrante nella competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni, del governo del territorio, che la Corte ha ritenuto «comprensiva, in linea di principio, di “tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività” (cfr. sentenza n. 307 del 2003)

– ossia l’insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio» (così, tra le tante, sentenza n. 196 del 2004).

Infatti, ai sensi dell’art. 9, comma 5-ter, del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, le infrastrutture necessarie per lo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo si distinguono in: «opere essenziali», che sono le opere infrastrutturali la cui realizzazione è prevista dal dossier di candidatura, o che sono necessarie per rendere efficienti e appropriate le infrastrutture esistenti già individuate nel medesimo dossier (lettera a); «opere connesse», vale a dire quelle necessarie a connettere le opere essenziali ai luoghi dove si svolgono gli eventi sportivi e alla rete infrastrutturale esistente (lettera b); «opere di contesto», che sono quelle che integrano il sistema di accessibilità ai luoghi in cui si svolgono gli eventi sportivi o che saranno interessati direttamente o indirettamente dagli stessi, o che offrono opportunità di valorizzazione del territorio in occasione dei Giochi (lettera c).

In sostanza, gli interventi che, in base alla disposizione impugnata, saranno inseriti nel programma predisposto dal commissario straordinario e approvati con uno o più decreti interministeriali riguarderanno, in via prevalente, la localizzazione sul territorio e la realizzazione di importanti infrastrutture.

La difesa statale, in proposito, nega che l’intervento riguardi la materia del governo del territorio, asserendo che: «la programmazione degli interventi è stata ampiamente effettuata in precedenza, ad opera quasi integrale della Regione e degli enti locali»; gli interventi relativi ai XX Giochi del Mediterraneo «si innestano in raccordo con quanto previsto dal Contratto Istituzionale di Sviluppo della città di Taranto»; e che «la norma prevede solo la distinzione delle opere nelle categorie “essenziali”, “connesse” e “di contesto” al fine di efficiente esercizio dei poteri commissariali». Queste argomentazioni, tuttavia, si pongono in contraddizione con quanto previsto dalla disposizione impugnata, che assegna al commissario straordinario un potere ben più ampio, vale a dire quello di predisporre il programma dettagliato «delle opere infrastrutturali occorrenti», che non risulta essere vincolato dall’esito di precedenti attività di programmazione poste in essere dalla Regione Puglia.

5.2.– L’intervento legislativo in esame riguarda anche la materia «ordinamento sportivo».

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive» rientra nella materia dell’ordinamento sportivo (sentenza n. 424 del 2004) e che è ascrivibile alla medesima competenza l’utilizzo di un fondo statale finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi o alla ristrutturazione di quelli già esistenti (sentenze n. 40 del 2022 e n. 254 del 2013). La disposizione impugnata concerne anche il finanziamento degli impianti sportivi, poiché il programma predisposto dal commissario contiene il costo preventivato e l’entità del finanziamento concedibile per ogni infrastruttura. Per tale motivo, essa afferisce alla competenza legislativa concorrente dell’ordinamento sportivo, avuto riguardo agli interventi infrastrutturali sugli impianti sportivi oggetto di programmazione.

5.3.– Infine, in relazione alla realizzazione delle opere «connesse» e «di contesto», viene incisa anche la materia del trasporto pubblico locale, che è riservata, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, alla competenza legislativa residuale delle regioni (tra le tante, sentenze n. 137 del 2018, n. 211 e n. 30 del 2016).

5.4.– Non assume, invece, rilievo, sotto il profilo delle competenze legislative, la circostanza, dedotta dalla difesa dello Stato, che le infrastrutture sono finanziate da fondi comunitari, poiché ciò non vanifica di per sé le competenze regionali, come risulta dall’art. 117, quinto comma, Cost. (sentenza n. 223 del 2023).

6.– Una volta chiarito che con l’art. 33, comma 5-ter, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, lo Stato ha posto in essere una chiamata in sussidiarietà in materie rientranti nella competenza legislativa concorrente e residuale della Regione Puglia, questa Corte è chiamata a confrontarsi su due differenti aspetti della disciplina contenuta nella disposizione impugnata, che sono tuttavia strettamente connessi: la nomina di un commissario straordinario sentito il Presidente della Regione Puglia, anziché d’intesa con la Regione; e l’approvazione con decreti interministeriali, non preceduta da forme collaborative con la Regione, del programma predisposto dal predetto commissario e recante l’elenco delle infrastrutture necessarie allo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo.

6.1.– Rileva, in proposito, il contenuto delle funzioni attratte in sussidiarietà. Risulta evidente che, nel modello delineato dal legislatore, il fulcro della attrazione è costituito dall'approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali. Tale fase rappresenta, infatti, il momento centrale del trasferimento allo Stato delle funzioni volte ad assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari per lo svolgimento dei Giochi.

La nomina del commissario straordinario è, invece, funzionale alla scelta di un soggetto in possesso delle competenze necessarie a predisporre una «proposta del programma dettagliato delle opere infrastrutturali occorrenti» per lo svolgimento dei Giochi. Dunque, tale nomina, seppur significativa, è comunque strumentale rispetto alla successiva, e fondamentale, fase di approvazione del programma delle opere.

Pertanto, poiché il principio di leale collaborazione, come si è detto, va declinato in maniera flessibile, anche tenendo conto delle concrete funzioni attratte in sussidiarietà, la richiesta di un parere alla Regione Puglia ai fini della scelta del commissario costituisce, in questa fattispecie, uno strumento di collaborazione adeguato, considerato tra l'altro il breve termine di trenta giorni entro cui deve concludersi la procedura di nomina.

Ne consegue la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera a), numero 2), del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia, ovvero un'altra forma di collaborazione diversa dal parere, per la nomina del commissario straordinario.

6.2.– Sono, invece, fondate le questioni relative all'assenza, nella disposizione impugnata, della previsione di una intesa con la Regione Puglia ai fini dell'approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali proposto dal suddetto commissario.

Alla luce dei principi in materia di chiamata in sussidiarietà, infatti, non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell'esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere indicate nell'elenco predisposto dal commissario.

Per quanto riguarda l'individuazione dello strumento collaborativo maggiormente rispondente alle esigenze sottese all'attrazione in sussidiarietà, è da escludere che si possa ritenere sufficiente l'acquisizione di un parere della Regione, che questa Corte ha considerato adeguato nella diversa ipotesi di attrazione in sussidiarietà di funzioni caratterizzate da una natura eminentemente tecnica (sentenze n. 278 del 2010 e n. 285 del 2005). L'attività in questione, infatti, oltre a incidere su materie legislative riservate alla competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, afferisce a tipici, e rilevanti, compiti di amministrazione attiva. Per tale motivo, l'unico strumento adeguato è quello dell'intesa, superabile, nel caso di divergenze tra Stato e Regione nonostante le reiterate trattative, attraverso una decisione unilaterale del Governo (sentenza n. 165 del 2011).

Dunque, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera b), del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera b), del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera a), numero 2), del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, promosse dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 febbraio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 febbraio 2024, n. 36

Materia: trasporto pubblico non di linea -servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC)

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 2, comma 4, della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 37 «Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea».

Esito: infondatezza questione di legittimità costituzionale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La disposizione regionale consente ai comuni, «su richiesta dei titolari di licenza del servizio di taxi o dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b) e c), della legge n. 21/1992», di «prevedere, in via sperimentale, forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni». Il ricorrente censura la disciplina regionale, in quanto estende la facoltà di sperimentare forme innovative di servizio all'utenza ai soggetti autorizzati a svolgere il servizio di NCC. Tale estensione si porrebbe in conflitto con la normativa statale dettata dagli artt. 2, comma 3-bis, della legge n. 21 del 1992 e 6, comma 1, lettera e), del d.l. 223/2006, come convertito, che riconoscerebbe la facoltà di erogare servizi innovativi ai soli titolari della licenza per il servizio di taxi, così ledendo le attribuzioni del legislatore statale nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

Secondo la Corte costituzionale la questione non è fondata.

La disciplina regionale si raccorda all'art. 6, comma 1, lettera e), del d.l. 223/ 2006, come convertito, che si prefigge di «assicurare per il servizio di taxi il tempestivo adeguamento dei livelli essenziali di offerta del servizio taxi necessari all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità». In tale contesto s'inquadra la facoltà dei comuni di «prevedere in via sperimentale forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni ai titolari di licenza del servizio di taxi o ai soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b) e c), della citata legge n. 21 del 1992».

Alle forme innovative di servizio all'utenza possono accedere, dunque, soltanto i titolari di licenza per il servizio di taxi, che svolgano l'attività in forma individuale o che siano associati in cooperative di produzione e lavoro o in cooperative di servizi (art. 7, comma 1, lettera b, della legge 21/1992) o in consorzi tra imprese artigiane e in tutte le altre forme previste dalla legge (art. 7, comma 1, lettera c, della legge 21/1992).

La previsione della legge in oggetto, nelle sue linee essenziali, ricalca la normativa statale e ne specifica le indicazioni, con esclusivo riguardo al servizio di taxi. Inequivocabile, in tal senso, è il richiamo agli obblighi di servizio, che attengono al servizio di taxi e ne rappresentano il tratto distintivo rispetto al servizio di NCC, caratterizzato dal ruolo preponderante delle autonome pattuizioni dei contraenti. La disposizione regionale non racchiude alcun riferimento al servizio di NCC che possa corroborare, dal punto di vista testuale, l'interpretazione delineata nel ricorso.

Tale interpretazione non trova riscontro neppure sul versante sistematico. La legge in oggetto persegue l'obiettivo di dettare «norme in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea in applicazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di

persone mediante autoservizi pubblici non di linea)» e perciò dev'essere interpretata in armonia con la normativa statale, in mancanza di indici testuali di segno contrario.

La disposizione impugnata non incide, pertanto, sul servizio di NCC. Essa è espressione della competenza regionale residuale nella materia del trasporto pubblico locale (fra le molte, sentenza n. 56 del 2020). Non sconfinava nell'ambito riservato al legislatore statale e non altera il punto di equilibrio individuato dalla legge 21/1992 nell'esercizio della competenza definita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Non è inoltre fondata neppure l'interpretazione secondo la quale sussisterebbe il divieto di svolgere i servizi innovativi nel settore di NCC. Tale assunto, fulcro di questa controversia, è contraddetto da argomenti di carattere sia letterale sia sistematico.

In primo luogo, infatti, i divieti devono essere sanciti in termini espliciti, soprattutto quando investono punti qualificanti dell'assetto normativo e limitano la libertà garantita dall'art. 41 Cost. Il legislatore, allorché ha introdotto limiti e divieti, li ha posti in maniera espressa.

La necessità d'interpretare in senso restrittivo i divieti (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 18 ottobre 2021, n. 28565) e il perimetro delle sanzioni amministrative (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 19 maggio 2017, n. 12679) orienta anche la giurisprudenza di legittimità, che, in tema di servizio di NCC, afferma la necessità di una previsione espressa dell'eventuale trattamento differenziato.

Per i taxi, l'esigenza di un'apposita disciplina deriva dal nesso che intercorre tra le forme innovative, incentivate dal legislatore statale, e gli speculari obblighi di servizio, destinati a riverberarsi sulla modulazione delle tariffe e sul concreto atteggiarsi delle autorizzazioni necessarie. Inoltre, la ratio del d.l. 223/2006, come convertito, e di un intervento puntuale del legislatore risiede nell'indifferibile necessità di porre rimedio alle carenze e alle rigidità del servizio dei taxi e di attuare il «principio comunitario di libera concorrenza» e quello «di libertà di circolazione delle persone e dei servizi», al fine di assicurare «la funzionalità e l'efficienza del medesimo servizio adeguati ai fini della mobilità urbana ai sensi degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea e degli articoli 3, 11, 16, 32, 41 e 117, comma secondo, lettere e) e m), della Costituzione» (art. 6, comma 1, del citato d.l. n. 223 del 2006, come convertito). La finalità di attuare il «principio comunitario di libera concorrenza» in un peculiare settore, contraddistinto da una marcata connotazione pubblicistica e perciò bisognoso di regole dettagliate, non può comportare alcun sacrificio della libertà dell'iniziativa economica privata in relazione all'attività di NCC, estranea all'ambito applicativo dell'intervento riformatore.

Il radicale e indiscriminato divieto di erogare servizi innovativi è smentito, inoltre, dal rilievo che lo stesso legislatore mostra di attribuire, in quest'ambito, all'innovazione, allorché consente di effettuare la prenotazione, presso la sede o la rimessa, anche mediante l'impiego di strumenti tecnologici (art. 3, comma 1, della legge 21/1992, come novellato dal citato d.l. n. 135 del 2018, come convertito).

La Corte rileva altresì che la tutela della concorrenza non consiste solo nel contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati ma riguarda anche la promozione della competizione tra le imprese. Questa promozione, che giustifica l'incidenza della normativa statale sulle materie di competenza regionale, si realizza, in primo luogo, mediante l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale. Alla promozione della concorrenza cooperano anche le procedure concorsuali di garanzia, dirette ad assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (fra le molte, sentenza n. 56 del 2020, con riferimento al trasporto pubblico non di linea). Il carattere finalistico della tutela costituzionale della concorrenza impone alla Corte di vagliare la conformità della normativa statale allo scopo che la Costituzione prescrive come compito primario dello Stato nelle più disparate espressioni della vita economica. Tale obiettivo non rispecchia un'accezione meramente statica e conservativa, ma si estrinseca, in via prioritaria, nell'ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese (sentenza n. 430 del 2007).

La ricerca e l'impiego delle innovazioni rivestono un ruolo essenziale. Esse sono il cardine della libertà d'iniziativa economica privata e dell'interazione fra le imprese in un mercato efficiente e attento ai bisogni dei consumatori. Un indistinto divieto di svolgere i servizi innovativi, che prescindesse quindi dalla necessaria valutazione di eventuali esternalità negative, lederebbe il nucleo essenziale dell'iniziativa economica privata e del processo competitivo che su di essa si fonda.

Tale divieto non solo confliggerebbe con la tutela della concorrenza, ma determinerebbe un grave sacrificio della libertà d'iniziativa economica privata, senza attuare alcun punto di equilibrio tra il libero esercizio delle attività economiche e gli interessi pubblici coinvolti dalla dinamica competitiva del mercato (sentenze n. 265 del 2016 e n. 30 del 2016).

Nel settore del noleggio con conducente, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione di aggravii gestionali e organizzativi sprovvisti di un'adeguata giustificazione e sproporzionati, come l'obbligo indefettibile di rientrare in rimessa prima d'intraprendere un nuovo trasporto (sentenza n. 56 del 2020).

Anche la giurisprudenza amministrativa, chiamata a vagliare i limiti imposti in via esclusiva a chi eserciti l'attività di NCC, li ha considerati lesivi dei principi d'imparzialità dell'attività amministrativa e di ragionevolezza, oltre che della libertà d'iniziativa economica privata, quando alterino le regole di competizione fra le diverse tipologie di operatori dell'autotrasporto e implicino «una ingiustificata restrizione del principio di concorrenza» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 7 febbraio 2024, n. 1261).

Indicazioni convergenti si desumono dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea riguardante l'applicazione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che garantisce la libertà di stabilimento, ai rapporti tra imprese che forniscono il servizio di taxi e imprese autorizzate per il servizio di NCC.

In definitiva, i divieti e gli obblighi posti in capo alle imprese autorizzate al servizio di NCC, per essere legittimi, devono essere funzionali alla tutela di uno specifico interesse pubblico, adeguati e proporzionati rispetto allo scopo da perseguire. Nel caso di specie non si ravvisa alcuna finalità di interesse generale che possa giustificare il divieto di erogare servizi innovativi.

Il divieto di erogare servizi innovativi, disancorato dalle diversità di regime dei due servizi pubblici non di linea, conculcherebbe la libertà di scelta, risolvendosi in un pregiudizio per il consumatore, che rappresenta il punto di riferimento ineludibile di qualsiasi disciplina volta alla tutela della concorrenza.

Alla luce del quadro sistematico così ricostruito, la legislazione statale evocata dal ricorrente e quella regionale che ne condivide l'ambito applicativo devono essere interpretate nel senso che non impediscono ai soggetti autorizzati a svolgere il servizio di NCC di erogare servizi innovativi, nell'osservanza degli obblighi sanciti dalla legge per la specifica attività svolta.

SENTENZA N. 36
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. 2, comma 4, della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 37, recante «Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6 ottobre 2023, depositato in cancelleria il successivo 9 ottobre, iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;
udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;
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 7 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 31 reg. ric. 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 2, comma 4, della legge reg. Calabria n. 37 del 2023, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

1.1.– La disposizione regionale consente ai Comuni, «su richiesta dei titolari di licenza del servizio di taxi o dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b) e c), della legge n. 21/1992», di «prevedere, in via sperimentale, forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni».

1.2.– Il ricorrente censura la disciplina regionale, in quanto estende la facoltà di sperimentare forme innovative di servizio all'utenza ai soggetti autorizzati a svolgere il servizio di NCC.

Tale estensione si porrebbe in conflitto con la normativa statale dettata dagli artt. 2, comma 3-*bis*, della legge n. 21 del 1992 e 6, comma 1, lettera e), del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, che riconoscerebbe la facoltà di erogare servizi innovativi ai soli titolari della licenza per il servizio di taxi, così ledendo le attribuzioni del legislatore statale nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

2.– La questione non è fondata, nei termini che seguono.

3.– Le censure muovono da un'erronea premessa ermeneutica, per quel che concerne l'interpretazione della normativa regionale e il profilo connesso della tutela della concorrenza nel mercato dei servizi pubblici di trasporto non di linea.

4.– Quanto all'ambito di applicazione della disposizione impugnata, si deve rilevare che essa non annovera, tra i suoi destinatari, coloro che esercitano il servizio di NCC.

4.1.– La disciplina regionale si raccorda all'art. 6, comma 1, lettera e), del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, che si prefigge di «assicurare per il servizio di taxi il tempestivo adeguamento dei

livelli essenziali di offerta del servizio taxi necessari all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità».

In tale contesto s'inquadra la facoltà dei comuni di «prevedere in via sperimentale forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni ai titolari di licenza del servizio di taxi o ai soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere *b*) e *c*), della citata legge n. 21 del 1992».

Alle forme innovative di servizio all'utenza possono accedere, dunque, soltanto i titolari di licenza per il servizio di taxi, che svolgano l'attività in forma individuale o che siano associati in cooperative di produzione e lavoro o in cooperative di servizi (art. 7, comma 1, lettera *b*, della legge n. 21 del 1992) o in consorzi tra imprese artigiane e in tutte le altre forme previste dalla legge (art. 7, comma 1, lettera *c*, della legge n. 21 del 1992).

4.2.– La previsione della legge reg. Calabria n. 37 del 2023, nelle sue linee essenziali, ricalca la normativa statale e ne specifica le indicazioni, con esclusivo riguardo al servizio di taxi.

Inequivocabile, in tal senso, è il richiamo agli obblighi di servizio, che attengono al servizio di taxi e ne rappresentano il tratto distintivo rispetto al servizio di NCC, caratterizzato dal ruolo preponderante delle autonome pattuizioni dei contraenti.

Né la disposizione regionale racchiude alcun riferimento al servizio di NCC che possa corroborare, dal punto di vista testuale, l'interpretazione delineata nel ricorso.

4.3.– Tale interpretazione non trova riscontro neppure sul versante sistematico.

La legge reg. Calabria n. 37 del 2023 persegue l'obiettivo di dettare «norme in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea in applicazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea)» (art. 1), e perciò dev'essere interpretata in armonia con la normativa statale, in mancanza di indici testuali di segno contrario.

4.4.– La disposizione impugnata, così delimitata nell'oggetto e nelle finalità che la ispirano, non incide, pertanto, sul servizio di NCC.

Essa si colloca nell'alveo della competenza regionale residuale nella materia del trasporto pubblico locale (fra le molte, sentenza n. 56 del 2020), senza sconfinare nell'ambito riservato al legislatore statale e senza alterare il punto di equilibrio individuato dalla legge n. 21 del 1992 nell'esercizio della competenza definita dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

5.– La premessa interpretativa che sorregge il ricorso non si rivela fondata neppure con riferimento al supposto divieto di svolgere i servizi innovativi nel settore di NCC.

Il ricorrente prende le mosse dall'assunto che tali servizi siano preclusi a coloro che esercitano l'attività di NCC. Dalla disciplina espressa che il legislatore statale limita ai servizi innovativi nell'ambito del mercato dei taxi, si dovrebbe evincere, *a contrario*, che tali servizi siano vietati ai soggetti autorizzati a svolgere l'attività di NCC.

Tale assunto, che rappresenta il fulcro dell'odierno giudizio, è contraddetto da argomenti di carattere sia letterale sia sistematico.

6.– Si deve rilevare, anzitutto, che i divieti devono essere sanciti in termini espliciti, tanto più quando investono punti qualificanti dell'assetto normativo e limitano la libertà garantita dall'art. 41 Cost.

6.1.– È la stessa evoluzione diacronica della disciplina del servizio di NCC a confermare che il legislatore, allorché ha introdotto limiti e divieti, li ha posti in maniera espressa.

In maniera espressa stabiliscono vincoli e condizioni stringenti l'art. 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, e l'art. 10-*bis* 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.

6.2.– La necessità d'interpretare in senso restrittivo i divieti (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 18 ottobre 2021, n. 28565) e il perimetro delle sanzioni amministrative (Corte di

cassazione, sezione seconda civile, sentenza 19 maggio 2017, n. 12679) orienta anche la giurisprudenza di legittimità, che, in tema di servizio di NCC, afferma la necessità di una previsione espressa dell'eventuale trattamento differenziato.

6.3.– Né si possono trarre indicazioni di segno contrario dall'art. 6 del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, che interviene a regolare in modo organico lo svolgimento dei servizi innovativi nel settore dei taxi, senza vietarli, tuttavia, per l'attività di NCC.

Per i taxi, l'esigenza di un'apposita disciplina trae origine dal nesso che intercorre tra le forme innovative, incentivate dal legislatore statale, e gli speculari obblighi di servizio, destinati a riverberarsi sulla modulazione delle tariffe e sul concreto atteggiarsi delle autorizzazioni necessarie.

Inoltre, la *ratio* del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, e di un intervento puntuale del legislatore risiede nell'indifferibile necessità di porre rimedio alle carenze e alle rigidità del servizio dei taxi e di attuare il «principio comunitario di libera concorrenza» e quello «di libertà di circolazione delle persone e dei servizi», al fine di assicurare «la funzionalità e l'efficienza del medesimo servizio adeguati ai fini della mobilità urbana ai sensi degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea e degli articoli 3, 11, 16, 32, 41 e 117, comma secondo, lettere *e*) e *m*)», della Costituzione» (art. 6, comma 1, del citato d.l. n. 223 del 2006, come convertito).

La finalità di attuare il «principio comunitario di libera concorrenza» in un peculiare settore, contraddistinto da una marcata connotazione pubblicistica e perciò bisognoso di regole dettagliate, non può comportare alcun sacrificio della libertà dell'iniziativa economica privata in relazione all'attività di NCC, estranea all'ambito applicativo dell'intervento riformatore.

6.4.– Si deve escludere, infine, che la diversa configurazione dei servizi pubblici non di linea si rifletta nell'erogazione dei servizi innovativi, tanto da precluderla nell'attività di NCC.

Lo speciale regime che il legislatore appresta per tale attività, rivolta a un'utenza specifica e non indifferenziata, la sua vocazione locale e le prescrizioni stabilite dalla legge al fine precipuo di salvaguardarla non sono in antitesi con la fornitura di servizi innovativi.

Il radicale e indiscriminato divieto di erogare servizi innovativi è smentito, peraltro, dal rilievo che lo stesso legislatore mostra di attribuire, in quest'ambito, all'innovazione, allorché consente di effettuare la prenotazione, presso la sede o la rimessa, anche mediante l'impiego di strumenti tecnologici (art. 3, comma 1, della legge n. 21 del 1992, come novellato dal citato d.l. n. 135 del 2018, come convertito).

7.– Nella ricostruzione del sistema, si rivela decisivo lo stesso riparto delle competenze, invocato nell'atto d'impugnazione e legato indissolubilmente ai principi costituzionali che s'intersecano con la tutela della concorrenza.

8.– Il divieto, che la difesa dello Stato prospetta, non si potrebbe ricondurre a tale tutela, nella latitudine che essa presenta nel disegno costituzionale.

La tutela della concorrenza, invero, non si declina soltanto come contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidano negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ma investe anche la promozione della competizione tra le imprese.

Tale promozione, che giustifica l'incidenza della normativa statale sulle materie di competenza regionale, si realizza, in primo luogo, mediante l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale. Alla promozione della concorrenza cooperano anche le procedure concorsuali di garanzia, dirette ad assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (fra le molte, sentenza n. 56 del 2020, con riferimento al trasporto pubblico non di linea).

Il carattere finalistico della tutela costituzionale della concorrenza impone a questa Corte di vagliare la conformità della normativa statale allo scopo che la Costituzione prescrive come compito primario dello Stato nelle più disparate espressioni della vita economica.

Tale obiettivo non rispecchia un'accezione meramente statica e conservativa, ma si estrinseca, in via prioritaria, nell'ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese (sentenza n. 430 del 2007).

9.– In questa prospettiva, la ricerca e l'impiego delle innovazioni rivestono un ruolo essenziale.

Le innovazioni, che spaziano in ogni settore (i prodotti, i metodi di produzione, le strutture industriali, i mercati), rappresentano il cardine della libertà d'iniziativa economica privata e dell'interazione fra le imprese in un mercato efficiente e attento ai bisogni dei consumatori.

Un indistinto divieto di svolgere i servizi innovativi, che prescindesse quindi dalla necessaria valutazione di eventuali esternalità negative, lederebbe il nucleo essenziale dell'iniziativa economica privata e del processo competitivo che su di essa si fonda.

Tale *vulnus* sarebbe ancor più palese in un contesto caratterizzato da incessanti innovazioni tecnologiche, che sfruttano la rete e l'interconnessione fra diverse modalità di trasporto, e dalla ricerca di nuove tipologie di fornitura del servizio, che non è possibile predeterminare in astratto o vietare senza una ponderazione dei costi e dei benefici.

10.– Il divieto, addotto dal ricorrente a supporto delle censure, non solo confliggerebbe con la tutela della concorrenza, ma determinerebbe un grave sacrificio della libertà d'iniziativa economica privata, senza attuare alcun punto di equilibrio tra il libero esercizio delle attività economiche e gli interessi pubblici coinvolti dalla dinamica competitiva del mercato (sentenze n. 265 del 2016 e n. 30 del 2016).

10.1.– Nel settore del noleggio con conducente, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione di aggravii gestionali e organizzativi sprovvisti di un'adeguata giustificazione e sproporzionati, come l'obbligo indefettibile di rientrare in rimessa prima d'intraprendere un nuovo trasporto (sentenza n. 56 del 2020).

10.2.– In consonanza con tali principi si è espressa anche la giurisprudenza di legittimità, che, per i trattamenti differenziati tra il servizio di taxi e quello di NCC, ha posto l'accento sulla necessità di una finalità legittima e sull'osservanza dei canoni di adeguatezza e proporzionalità (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 10 ottobre 2008, n. 24942).

10.3.– Anche la giurisprudenza amministrativa, chiamata a vagliare i limiti imposti in via esclusiva a chi eserciti l'attività di NCC, li ha considerati lesivi dei principi d'imparzialità dell'attività amministrativa e di ragionevolezza, oltre che della libertà d'iniziativa economica privata, quando alterino le regole di competizione fra le diverse tipologie di operatori dell'autotrasporto e implicino «una ingiustificata restrizione del principio di concorrenza» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 7 febbraio 2024, n. 1261).

10.4.– Indicazioni convergenti si desumono dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea riguardante l'applicazione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che garantisce la libertà di stabilimento, ai rapporti tra imprese che forniscono il servizio di taxi e imprese autorizzate per il servizio di NCC.

Con riferimento al più esiguo numero di licenze che una normativa spagnola attribuiva a chi esercita il servizio di NCC (un trentesimo di quelle riservate ai taxi), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ribadito la necessità di esaminare in modo rigoroso le preminenti finalità d'interesse generale che presiedono alla disciplina limitativa (gli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico dell'agglomerato urbano e di protezione dell'ambiente). Le misure adottate, inoltre, devono essere adeguate e non devono travalicare quanto si dimostri indispensabile per conseguire gli obiettivi fissati dalla legge (Corte di giustizia UE, prima sezione, sentenza 8 giugno 2023, causa C-50/21, *Prestige and Limousine*, SL).

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

11.– In definitiva, i divieti e gli obblighi posti in capo alle imprese autorizzate al servizio di NCC, per essere legittimi, devono essere funzionali alla tutela di uno specifico interesse pubblico, adeguati e proporzionati rispetto allo scopo da perseguire. Nel caso di specie non si ravvisa alcuna finalità di interesse generale che possa giustificare il divieto di erogare servizi innovativi.

12.– Un divieto generalizzato di fornire servizi innovativi mancherebbe di qualsiasi giustificazione razionale e configurerebbe una misura protezionistica a favore di una determinata categoria di imprese, pregiudicando non soltanto la libertà di iniziativa economica privata, che ha la sua cifra caratteristica nella costante ricerca di innovazioni, ma anche il benessere del consumatore.

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

In un contesto in cui l’incontro tra la domanda e l’offerta di mobilità si avvale delle applicazioni su internet e notevoli sono, soprattutto nelle grandi città, le difficoltà nel soddisfare in modo efficiente la domanda di trasporto locale non di linea, i consumatori si rivolgono in maniera indifferenziata alle due tipologie d’impresa, che tendono, perciò, a confluire in un unico mercato.

12.2.– Il divieto di erogare servizi innovativi, disancorato dalle diversità di regime dei due servizi pubblici non di linea, conculcherebbe la libertà di scelta, risolvendosi in un pregiudizio per il consumatore, che rappresenta il punto di riferimento ineludibile di qualsiasi disciplina volta alla tutela della concorrenza.

La possibilità per le imprese di NCC di erogare servizi innovativi, riconosciuta anche alle imprese autorizzate al servizio di taxi, sia pure compatibilmente con gli obblighi di tariffa e di servizio pubblico che le caratterizzano, amplia la libertà di scelta del consumatore e così facendo accresce il grado di effettività della libertà di circolazione (art. 16 Cost.), che è la condizione per l’esercizio di altri diritti, concernenti le sfere più diverse, dal lavoro, allo studio, alla cultura, allo svago, al turismo.

Né, sul profilo del benessere del cittadino consumatore, sottoposto all’udienza al contraddittorio delle parti, sono stati indicati elementi circostanziati atti a giustificare il divieto di erogare i servizi innovativi.

13.– Anche da quest’angolazione, il divieto in esame non costituirebbe il punto di equilibrio tra i diversi interessi di rilievo costituzionale che, nella disciplina del trasporto pubblico non di linea, si confrontano.

14.– Alla luce del quadro sistematico così ricostruito, la legislazione statale evocata dal ricorrente e quella regionale che ne condivide l’ambito applicativo devono essere interpretate nel senso che non impediscono ai soggetti autorizzati a svolgere il servizio di NCC di erogare servizi innovativi, nell’osservanza degli obblighi sanciti dalla legge per la specifica attività svolta.

15.– Dai rilievi illustrati discende la non fondatezza della questione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 4, della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 37, recante «Disposizioni per l’esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea», promossa, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), 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 7 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 24 gennaio 2024, n. 39

Materia: bilancio, contabilità, parifica

Parametri invocati: artt. 81, primo e terzo comma, 97, primo comma, 119, primo comma, Cost., anche in combinato disposto con gli articoli 117, secondo comma, lett. e), 100, secondo comma, e 103, secondo comma, 119 Cost; d.lgs. 118/2011, come normativa interposta

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte dei conti – sez. di controllo per il Molise -

Oggetto:

- articoli 4, 6, 9 e 12, L. R. Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale delle Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020);

- articoli 1,3, 4 e 5, L. R. Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali)

Esito: Illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il rimettente, la sezione di controllo della Corte dei conti per il Molise, premette che, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2021, riscontrava la non correttezza del saldo negativo iniziale (risultato di amministrazione al 1° gennaio 2021, come da rendiconto 2020, approvato con legge reg. Molise n. 6 del 2021), sul quale si erano sviluppate le scritture di competenza del 2021 (accertamenti e impegni), rispetto al valore che detto saldo avrebbe dovuto assumere secondo gli accertamenti di cui alla decisione n. 80/2021/PARI, relativa al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020, nella quale era stata evidenziata la reale situazione finanziaria dell'ente.

Sempre secondo il rimettente, il mancato adeguamento ai rilievi formulati con delibera n. 80/2021/PARI sull'esercizio 2020 si sarebbe riverberato sui saldi approvati con la legge reg. Molise n. 6 del 2021, di approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2020, e contenente anche "misure correttive" non sufficienti.

Quanto alla legge reg. Molise n. 7 del 2021, di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023, osserva la corte rimettente che l'approvazione del rendiconto in contrasto con la reale situazione finanziaria ed economico-patrimoniale della Regione al 31 dicembre 2020 non avrebbe consentito una corretta attività di programmazione di bilancio per il successivo esercizio 2021. Da qui la necessità di sollevare questioni di legittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 7 del 2021, che concorre a delineare la portata delle autorizzazioni di spesa dell'esercizio 2021 (si tratta infatti dell'assestamento).

Infatti, la non corretta rappresentazione della situazione finanziaria regionale al 31 dicembre 2020, risultante dalla marcata sottovalutazione del cospicuo disavanzo, determinerebbe l'illegittimità costituzionale anche della legge reg. Molise n. 7 del 2021, in ragione della connessa sottostima delle quote di disavanzo da applicare al 2021 e del conseguente indebito ampliamento della spesa.

Sostiene la corte dei conti che la legge di approvazione del rendiconto che non tenga in considerazione quanto contenuto nella decisione di parifica, quando questa impegni l'amministrazione ad introdurre misure correttive delle irregolarità accertate, si connota come costituzionalmente "viziata". L'esistenza di vincoli, quantomeno indiretti, conseguenti al giudizio di parifica, consistenti nel dovere, per la Regione, di esercitare il potere legislativo nel rispetto delle

grandezze contabili accertate dalla Corte dei conti, sarebbe confermata dalla costante giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 184 del 2022 e n. 39 del 2014). (Si veda oltre).

Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate nei confronti degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021 in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., vengono dichiarate fondate.

Le difformità dei saldi contenuti nelle disposizioni regionali censurate, rispetto a quanto accertato nel giudizio di parifica, sono considerate motivo di illegittimità costituzionale in riferimento ai parametri costituzionali citati, poiché si riflettono in una violazione dei medesimi principi costituzionali posti a tutela dell'equilibrio dei bilanci, dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa e della sana gestione finanziaria, attraverso la lesione di regole contabili contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011, in particolare relative alla composizione del disavanzo, alla registrazione dei residui attivi e passivi e alla indebita espansione della capacità di spesa dell'ente.

La Corte cita sé stessa:

“È stato quindi sottolineato che «quest'ultimo controllo, riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio» (ancora, sentenza n. 184 del 2022)”.

Se, quindi, per un verso, la decisione di parifica non può in alcun modo mettere in discussione la potestà legislativa che la Costituzione attribuisce ai consigli regionali, per altro verso, però, l'accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione medesima mette a disposizione anche dell'ente controllato «dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio. Tanto più in considerazione della natura di “bene pubblico” del bilancio stesso (sentenza n. 184 del 2016), funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell'ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali» (ancora, sentenza n. 184 del 2022).

Quanto alle singole disposizioni della l.r. Molise 6/2021, la corte agevolmente ne dimostra la illegittimità costituzionale, alla luce del principio dell'obbligo di copertura finanziaria, in uno con quello di continuità tra gli esercizi annuali di bilancio.

Anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge reg. Molise n. 7 del 2021, l'ultimo come modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2022, in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., vengono dichiarate fondate.

I vizi di legittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 6 del 2021, relativa al rendiconto per l'esercizio finanziario 2020, si riverberano, difatti, fatalmente ed inevitabilmente, sulla legge regionale di bilancio preventivo dell'esercizio successivo e sulla legge di assestamento dell'esercizio 2021.

La corte ne dimostra con facilità l'esistenza, attraverso il principio di continuità dei bilanci, intimamente connesso al ciclo della programmazione, ciò che implica che i dati contabili, nel quadro della naturale successione temporale delle singole annualità, devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili (paragrafo 11 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011). Le risultanze dell'annualità precedente rappresentano, infatti, un dato di riferimento del successivo orizzonte temporale, incidendo direttamente sulla programmazione.

La Corte considera assorbite ulteriori censure.

SENTENZA N. 39
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. 4, 6, 9 e 12 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020), e degli artt. 1, 3, 4 e 5 (quest'ultimo modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8, recante «Legge di stabilità regionale anno 2022») della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise, per l'esercizio finanziario 2021, con ordinanza del 14 marzo 2023, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione della Regione Molise, nonché l'atto di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi il Procuratore generale aggiunto della Corte dei conti Andrea Lupi per la Procura generale presso la Corte dei conti e gli avvocati Matteo Carmine Iacovelli e Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto finanziario per l'esercizio 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021 e degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge reg. Molise n. 7 del 2021, in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, e 119, primo comma, anche in combinato disposto con gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), 100, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost.

1.1.– In punto di fatto, il rimettente premette che, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2021, riscontrava la non correttezza del saldo negativo iniziale (risultato di amministrazione al 1° gennaio 2021, come da rendiconto 2020, approvato con legge reg. Molise n. 6 del 2021) sul quale si sono sviluppate le scritture di competenza del 2021 (accertamenti e impegni), rispetto al valore che detto saldo avrebbe dovuto assumere secondo gli accertamenti di cui alla decisione n. 80/2021/PARI, relativa al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020, nella quale era stata evidenziata la reale situazione finanziaria dell'ente.

Deduce il rimettente che il mancato adeguamento ai rilievi formulati con delibera n. 80/2021/PARI sull'esercizio 2020 si sarebbe riverberato sui saldi approvati con la legge reg. Molise

n. 6 del 2021, di approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2020, contenente «“misure correttive”» non sufficienti.

Quanto alla legge reg. Molise n. 7 del 2021, di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023, osserva il giudice *a quo* che l'approvazione del rendiconto in contrasto con la reale situazione finanziaria ed economico-patrimoniale della Regione al 31 dicembre 2020 non avrebbe consentito una corretta attività di programmazione di bilancio per il successivo esercizio 2021. Da qui la necessità di sollevare questioni di legittimità costituzionale della richiamata legge reg. Molise n. 7 del 2021, che concorre a delineare la portata delle autorizzazioni di spesa dell'esercizio 2021.

La non corretta rappresentazione della situazione finanziaria regionale al 31 dicembre 2020, risultante dalla marcata sottovalutazione del cospicuo disavanzo, determinerebbe l'illegittimità costituzionale anche della legge reg. Molise n. 7 del 2021, in ragione della connessa sottostima delle quote di disavanzo da applicare al 2021 e del conseguente indebito ampliamento della spesa.

Assume infatti il rimettente che la legge di approvazione del rendiconto che non tenga in considerazione quanto contenuto nella decisione di parifica «che impegna l'amministrazione a porre rimedio alle irregolarità accertate si connota come costituzionalmente viziata». L'esistenza di vincoli, quantomeno indiretti, conseguenti al giudizio di parifica, consistenti nel dovere, per la Regione, di esercitare il potere legislativo nel rispetto delle grandezze contabili accertate dalla Corte dei conti, sarebbe confermata dalla costante giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 184 del 2022 e n. 39 del 2014).

2.– Preliminarmente si richiama l'univoco 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 (in questo senso, da ultimo, sentenza n. 89 del 2023).

3.– Va innanzitutto ribadita l'inammissibilità dell'intervento spiegato nel presente giudizio dal Procuratore generale della Corte dei conti, per le ragioni indicate nell'ordinanza letta all'udienza del 25 gennaio 2024, allegata alla presente sentenza.

4.– Prima dell'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale, occorre dare atto di alcune sopravvenienze normative che, secondo quanto sostenuto dalla Regione, potrebbero determinare la restituzione degli atti al giudice rimettente.

4.1.– Nelle more del giudizio, lo Stato ha approvato l'art. 12-*bis*, comma 3, del d.l. n. 51 del 2023, convertito nella legge n. 87 del 2023, il quale prevede che «3. Al fine di garantire la continuità nello svolgimento delle proprie funzioni, in deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, le regioni a statuto ordinario, che presentano un disavanzo pro capite al 31 dicembre 2021, al netto del debito autorizzato e non contratto, superiore a euro 1.500, possono ripianare il disavanzo al 31 dicembre 2021, al netto delle quote del disavanzo, già soggette a regimi straordinari di ripiano del disavanzo, in quote costanti nei nove esercizi successivi, a decorrere dal 2023, contestualmente all'adozione di una deliberazione consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. La deliberazione di cui al presente comma contiene l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo ed è allegata al bilancio di previsione 2023-2025, o a una successiva legge regionale di variazione di tale bilancio di previsione, e ai bilanci e rendiconti successivi, costituendone parte integrante. In caso di mancata attuazione di tale impegno viene meno il regime di ripiano pluriennale del disavanzo di cui al presente comma. Con periodicità almeno semestrale il presidente della giunta regionale trasmette al consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro».

La richiamata disposizione introduce una deroga al principio contabile generale di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 – in base al quale, nella fattispecie, il disavanzo emerso nel 2021 avrebbe dovuto essere recuperato in un'unica soluzione nel corso dell'anno di gestione 2022 con apposita variazione di bilancio e, quindi, in sede di assestamento 2022 – consentendo il ripiano in quote costanti nell'arco di nove anni a partire dall'esercizio 2023.

Tuttavia, il comma 3 dell'art. 12-*bis* del d.l. n. 51 del 2023, come convertito, riferito, come appena detto, al disavanzo dell'esercizio 2021, con applicazione a partire dal 2023, non incide sulla rilevanza delle odierne questioni di legittimità costituzionale che hanno ad oggetto leggi regionali precedenti, relative agli esercizi 2020 e 2021.

Va quindi disattesa la richiesta della Regione di restituzione degli atti al giudice rimettente (*ex multis*, sentenze n. 215 e n. 88 del 2023).

5.– Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate nei confronti degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021 in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., sono fondate.

I parametri afferenti all'obbligo di copertura delle leggi, all'equilibrio di bilancio e alla sana e corretta gestione finanziaria si pongono in stretta interdipendenza e, nella presente fattispecie, si integrano con la funzione certificativa svolta dalla Corte dei conti attraverso il giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

Nelle odierne questioni di legittimità costituzionale, le difformità dei saldi contenuti nelle disposizioni regionali censurate, rispetto a quanto accertato nel giudizio di parifica, rappresentano motivo di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., poiché si riflettono in una violazione dei principi costituzionali posti a tutela dell'equilibrio dei bilanci, dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa e della sana gestione finanziaria, attraverso la lesione di regole contabili contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011, in particolare relative alla composizione del disavanzo, alla registrazione dei residui attivi e passivi ultradecennali e alla indebita espansione della capacità di spesa dell'ente.

Questa Corte ha già avuto modo di ricostruire i termini essenziali delle relazioni fra Corte dei conti ed enti territoriali nell'assetto costituzionale vigente dopo la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha introdotto l'obbligo di rispettare il principio dell'equilibrio di bilancio per tutti gli enti territoriali e ha rafforzato il ruolo del magistrato contabile per la tutela dei conti pubblici e della finanza pubblica allargata.

È stato in particolare evidenziato che le sfere di competenza della regione e della Corte dei conti si presentano «distinte e non confliggenti» (sentenza n. 72 del 2012), poiché «l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la "validazione") del risultato di amministrazione e cioè delle "risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente" (sentenze n. 247 del 2021 e n. 235 del 2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria» (sentenza n. 184 del 2022).

È stato quindi sottolineato che «[q]uest'ultimo controllo, riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio» (ancora, sentenza n. 184 del 2022).

Se, quindi, per un verso, la decisione di parifica non può in alcun modo incidere sulla potestà legislativa che la Costituzione attribuisce alle assemblee regionali, per un altro verso, però, l'accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione medesima mette a disposizione anche dell'ente controllato «dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio. Tanto più in considerazione della natura di "bene pubblico" del bilancio stesso (sentenza n. 184 del 2016), funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell'ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali» (ancora, sentenza n. 184 del 2022).

Nella fattispecie odierna, la mancata adozione di interventi correttivi da parte dell'ente territoriale costituisce il presupposto per sollevare le questioni di legittimità costituzionale in via incidentale delle leggi della Regione Molise da parte della sezione regionale di controllo in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale regionale, essendo tale scostamento idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria presidiati dagli evocati precetti costituzionali.

5.1.– Quanto alle singole disposizioni censurate, deve anzitutto osservarsi che gli artt. 4 e 6 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, conservano residui attivi ultradecennali in assenza di elementi dimostrativi della sussistenza delle ragioni del loro mantenimento, sebbene la stessa Corte dei conti (delibera n. 80/2021/PARI) avesse evidenziato che, proprio in ragione della originaria o sopravvenuta esigibilità, l'alternativa alla loro cancellazione avrebbe dovuto consistere nel loro conteggio tra le poste da assoggettare all'accantonamento nel FCDE.

Diversamente, sono stati integralmente sterilizzati solo due residui di accertata insussistenza, mentre i restanti residui, oltre ad essere conservati in misura rilevante senza una comprovata attestazione della persistente esigibilità, non sono stati nemmeno neutralizzati mediante l'accantonamento nel FCDE, in contrasto con l'art. 11, comma 6, lettera e), del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale la relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve, in particolare, illustrare «le ragioni della persistenza dei residui con anzianità superiore ai cinque anni e di maggiore consistenza».

In proposito, è stato chiarito che «il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta inerente ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria» (sentenza n. 138 del 2013), dotato di un implicito valore cogente, onde evitare che nel rendiconto possano entrare a far parte somme presunte e non accertate.

Le disposizioni censurate, pertanto, nell'indicare l'importo dei residui attivi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali (sentenza n. 49 del 2018), determinano congiuntamente la lesione dei principi di armonizzazione dei sistemi contabili, fissati dallo Stato nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dell'equilibrio del bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa.

5.2.– L'art. 9 della legge reg. Molise n. 6 del 2021 attesta un risultato di amministrazione negativo, pari a euro 494.258.381,92 (Allegato 2 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione - lettera E), mentre il disavanzo emerso nell'esercizio 2020, secondo la Sezione rimettente, ammonta a euro 589.119.831,03.

La sottostima del risultato di amministrazione, rispetto a quanto certificato dalla Corte dei conti nella decisione di parifica (delibera n. 80/2021/PARI) determina la lesione degli evocati parametri costituzionali di cui agli artt. 97, primo comma, 119, primo comma, e 81, primo comma, Cost., il cui rispetto è assicurato anche dalle regole contabili emanate nell'esercizio della competenza legislativa statale (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011) in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» presidiata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., a sua volta parimenti violato.

Inoltre, l'errata determinazione del saldo negativo di amministrazione al 31 dicembre 2020, se riguardata sotto il particolare profilo dell'incidenza sulla corretta copertura delle spese stanziare nei successivi esercizi, risulta altresì lesiva del parametro finanziario di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

5.3.– L'art. 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, infine, va dichiarato costituzionalmente illegittimo in quanto i documenti allegati al bilancio ai sensi degli artt. 10 e 11 del d.lgs. n. 118 del 2011, concorrendo a illustrare la situazione contabile dell'ente al 31 dicembre 2020, formano, insieme al rendiconto, un complesso inscindibile, i cui contenuti sono strettamente collegati.

Più precisamente, le risultanze espone nell'Allegato 2 (prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione) costituiscono, a un tempo, l'esito e il fondamento delle elaborazioni contenute negli altri allegati. Conseguentemente, la caducazione del prospetto dimostrativo – che riporta un saldo di amministrazione non corretto perché sensibilmente inferiore a quello reale – in conseguenza della violazione dei parametri costituzionali richiamati, investe tutti gli altri documenti.

In definitiva, sulla scorta di quanto statuito anche dalla sentenza n. 268 del 2022, l'erronea applicazione dei principi contabili e il conseguente pregiudizio arrecato alla correttezza e all'attendibilità dei valori assunti a riferimento per la costruzione del rendiconto 2020 (a loro volta, lesivi degli equilibri degli esercizi successivi in ragione del principio di continuità tra gli esercizi finanziari), comporta l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, anche alla luce «dell'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari [...] che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale» (sentenza n. 274 del 2017).

6.– Anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge reg. Molise n. 7 del 2021, l'ultimo come modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2022, in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., sono fondate.

I vizi di legittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 6 del 2021, relativa al rendiconto per l'esercizio finanziario 2020, si riverberano, difatti, sulla legge regionale di programmazione di bilancio dell'esercizio successivo e sulla legge di assestamento dell'esercizio 2021.

Il principio di continuità dei bilanci, intimamente connesso al ciclo della programmazione, implica che i dati contabili, nel quadro della naturale successione temporale delle singole annualità, devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili (paragrafo 11 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011). Le risultanze dell'annualità precedente rappresentano, infatti, un dato di riferimento del successivo orizzonte temporale, incidendo direttamente sulla programmazione.

Questa Corte ha in proposito chiarito che il principio di continuità del bilancio rappresenta «una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto “collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato” (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi» (sentenza n. 49 del 2018).

Tale principio è teleologicamente collegato a quello dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., ai sensi del quale ogni rendiconto è geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie.

6.1.– Quanto alle singole disposizioni censurate, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 7 del 2021 dispone che «[i] dati presunti dei residui attivi e passivi riportati rispettivamente nello stato di previsione delle entrate e delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2021 sono rideterminati in conformità ai corrispondenti dati definitivi risultanti dal rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020».

Tale previsione, provvedendo ad aggiornare il valore dei residui attivi e passivi tenuto conto dei dati contenuti nel rendiconto 2020, incorre nei medesimi vizi già riscontrati in relazione agli artt. 4 e 6 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, nella misura in cui nel totale sono confluiti residui la cui reale sussistenza e consistenza è stata smentita dalla decisione di parifica del rendiconto 2020 n. 80/2021/PARI.

6.2.– Il successivo art. 3 della legge reg. Molise n. 7 del 2021 prevede che «[i]l risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 è determinato in euro 59.825.099,30 in conformità con quanto disposto dalla legge di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020. La quota accantonata nel risultato di amministrazione ammonta a euro 371.504.074,87, mentre la quota vincolata a euro 182.579.406,35. Per effetto degli accantonamenti e dei vincoli ascritti il disavanzo accertato al 31 dicembre 2020 è quantificato in euro - 494.258.381,92».

Anche in questo caso, la Regione si è limitata a replicare nella legge regionale di assestamento il valore dei dati contabili che nella legge regionale di approvazione del rendiconto 2020 erano stati non correttamente quantificati, con particolare riferimento ai contenuti del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione.

La gestione finanziaria della Regione Molise per l'intero esercizio 2021 è stata, dunque, condizionata dalla grave sottostima del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020, la cui alterazione ha comportato l'indebito ampliamento della spesa.

In conseguenza dell'applicazione di quote annuali di ripiano inferiori a quelle dovute, gli stanziamenti autorizzati nei successivi esercizi – a partire appunto dal 2021 – si sono attestati al di sopra dei limiti consentiti dalle entrate disponibili, comportando la lesione degli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119, primo comma, Cost., considerato che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (sentenza n. 274 del 2017).

Per giurisprudenza costituzionale ormai costante il rispetto dei suddetti principi è funzionale 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 (sentenze n. 44 del 2021, n. 62 del 2017 e n. 82 del 2015).

6.3.– L'art. 4 della più volte citata legge regionale di assestamento prevede che «1. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2021 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta aumentato di euro 25.122.403,55, quanto alla previsione di competenza, e diminuito di euro 4.478.965,94, quanto alla previsione di cassa per le entrate, ed aumentato di euro 22.086.343,04 quanto alla previsione di cassa per le spese. 2. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2022 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta diminuito di euro 1.736.050,52, quanto alla previsione di competenza. 3. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2023 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta diminuito di euro 1.736.050,52, quanto alla previsione di competenza. 4. Per effetto delle variazioni di cui al presente articolo sono rinnovate le autorizzazioni di spesa negli importi e per gli interventi di cui alle relative leggi regionali o statali».

Tale disposizione è costituzionalmente illegittima in quanto, come rilevato dalla Sezione rimettente, prevede una serie di variazioni degli stanziamenti, sia di competenza che di cassa, per il triennio 2021-2023 al fine di assicurare il pareggio meramente formale (o numerico) tra le variazioni di entrata e di uscita di ciascun esercizio, senza tener conto della necessità di ripianare maggiori quote del disavanzo emerso al 31 dicembre 2020 rispetto a quelle applicate, producendo in tal modo un surrettizio ampliamento della capacità di spesa in contrasto con i suddetti principi diretti a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche.

6.4.– Infine, è costituzionalmente illegittimo anche l'art. 5 – nel testo vigente dopo la modifica apportata dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2022 – in ragione del fatto che ciascuno degli stanziamenti di entrata e spesa del bilancio di previsione concorre, con gli altri, alla determinazione dei valori delle singole poste contabili e, nel contempo, all'articolazione complessiva del medesimo bilancio.

L'illegittimità di una grandezza contabile si riflette, infatti, a cascata su tutte le altre, determinando l'illegittimità di tutti i documenti allegati all'art. 5, la cui redazione è stata effettuata assumendo a riferimento risultanze giuridico-contabili difformi da quanto certificato dalla Corte dei conti, e comportando, conseguentemente, la violazione dei parametri costituzionali evocati.

7.– Restano assorbite le ulteriori censure riferite agli artt. 100, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 4 e 5 (quest'ultimo modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8, recante «Legge di stabilità regionale anno 2022») della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021 - 2023 e modifiche di leggi regionali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 24 GENNAIO 2024

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, iscritto al n. 52 del registro ordinanze 2023, il Procuratore generale della Corte dei conti, nella asserita qualità di titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio ha chiesto di intervenire con atto depositato il 19 maggio 2023.

Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019 e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019; ordinanza n. 204 del 2019);

che nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4 delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, le citate sentenze n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019 e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019; ordinanza n. 204 del 2019).

Ritenuto che i principi evocati a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti affermati nella giurisprudenza di questa Corte nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti rivelano la loro estraneità e la conseguente irrilevanza nell'ipotesi in esame;

che il Procuratore generale della Corte dei conti nel caso specifico non può ritenersi titolare di un interesse qualificato, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non ammissibile l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti, spiegato nel presente giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte dei conti, sezione regione di controllo per il Molise.

F.to: Augusto Antonio Barbera, Presidente

Sentenza: 21 febbraio 2024, n. 50

Materie: profilassi internazionale.

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale di Bolzano, seconda sezione civile

Oggetto: legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività)

Esito: illegittimità costituzionale parziale dell'art. 1, commi 36 e 37, della legge prov. Bolzano 4/2020

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Tribunale di Bolzano, seconda sezione civile, dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost., della legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività).

La legge provinciale in questione si compone di quattro articoli - il primo dedicato alle misure per la ripresa delle attività e suddiviso in trentasette commi; il secondo all'istituzione di una commissione di esperti; il terzo alle disposizioni finanziarie e il quarto alla sua entrata in vigore - e di cinque allegati.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, al fine di contemperare la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone con la necessità di contrastare e contenere il diffondersi del virus SARS-COV-2 sul territorio della provincia di Bolzano, la legge disciplina la ripresa graduale delle libertà di movimento delle cittadine e dei cittadini, delle attività economiche e delle relazioni sociali, compatibilmente con le misure di contrasto alla diffusione del virus.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, tale ripresa delle attività e delle libertà di movimento è condizionata all'osservanza delle misure di sicurezza fissate in relazione ai diversi ambiti disciplinati dalla legge stessa.

Quest'ultima regolava, sul territorio provinciale e sino alla cessazione totale dello stato di emergenza dichiarato a livello nazionale, le misure di contrasto alla pandemia già previste dal legislatore statale (obblighi di distanziamento interpersonale, di protezione delle vie respiratorie, di quarantena, nonché quelli gravanti sui titolari delle attività economiche e produttive e dei servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, ecc...).

Il rimettente è stato adito con due distinti ricorsi, poi riuniti, proposti in opposizione a due ordinanze-ingiunzione, con cui la Provincia autonoma di Bolzano ha irrogato sanzioni per avere omesso di controllare il possesso, in capo ai clienti, della certificazione verde necessaria per il consumo all'interno di un locale di ristorazione. Le predette ordinanze hanno applicato agli opposenti, in solido, la sanzione pecuniaria di euro 400,00 e disposto quella accessoria della sospensione dell'attività per dieci giorni.

Secondo il rimettente, la questione sarebbe rilevante perché la legge provinciale costituirebbe la base giuridica su cui si fondano in via principale gli atti impugnati. In particolare, la sanzione pecuniaria sarebbe stata irrogata in applicazione dell'art. 1, comma 36, della medesima legge provinciale e quella accessoria della sospensione dell'attività in applicazione del successivo comma 37.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, secondo il rimettente, la legge provinciale in oggetto avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale che, come chiarito dalla Corte con la sentenza n. 37 del 2021, “è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla”.

In via preliminare la Corte osserva come, nonostante il Tribunale di Bolzano abbia apparentemente sollevato questione di legittimità costituzionale dell’intera legge prov. Bolzano 4/2020, emerge chiaramente dalla lettura dell’ordinanza di rimessione che l’unico oggetto del dubbio del rimettente è l’art. 1, commi 36 e 37, della medesima legge provinciale.

Il comma 36 recita che il mancato rispetto delle misure previste dalla legge provinciale è sanzionato secondo quanto previsto dall’articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19).

Il comma 37 recita che la sospensione delle attività di cui al comma 19 è disposta, per dieci giorni, dal Presidente della Provincia. Tale sospensione è disposta anche in caso di violazione delle misure di cui all’allegato A.

L’art. 4 del summenzionato d.l. 19/2020, prevede al comma 1 la sanzione pecuniaria da euro 400,00 ad euro 1.000,00 per il mancato rispetto delle misure di contenimento previste dall’art. 1, comma 2, del medesimo decreto-legge; e, al comma 2, la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell’esercizio o dell’attività da cinque a trenta giorni nei casi di cui all’art. 1, comma 2, lettere i), m), p), u), v), z) e aa), tra cui figurano le misure di limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti (lettera v).

A sua volta, l’art. 1, comma 19, della legge prov. Bolzano 4/2020, dispone che a decorrere dall’entrata in vigore della legge stessa tutte le attività produttive industriali, artigianali e commerciali esercitate sull’intero territorio provinciale sono riaperte, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza previste dal comma 12 e che le imprese rispettino, oltre ai contenuti dei protocolli territoriali, i protocolli nazionali di cui in allegato alla legge.

Il comma 12 a sua volta prevede che tutte le attività economiche devono assicurare un adeguato rapporto tra superficie e persone, al fine di garantire il rispetto delle distanze interpersonali di sicurezza e deve essere altresì assicurato che gli ingressi avvengano in modo dilazionato. Trovano applicazione le misure di cui all’allegato A, sino alla cessazione dello stato di emergenza dichiarato a livello nazionale. Ai sensi del successivo comma 15, le misure di sicurezza di cui al comma 12 che menziona pure quelle di cui all’Allegato A, sono imposte anche ai servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande.

L’Allegato A, dal canto suo, stabilisce le regole e misure della fase 2. Esso include: I. misure generali valide nei confronti di tutti e raccomandazioni di comportamento; II. misure specifiche per attività economiche e altre attività, che hanno validità nel rispettivo settore; III. rinvii a provvedimenti nazionali e protocolli di sicurezza nazionali e territoriali.

Tra le misure *sub* II, vi sono quelle relative alle “Certificazioni verdi”. In particolare il punto II.C così dispone: “1. Ai fini delle misure di sicurezza contenute nel presente allegato per certificazioni verdi si intendono quelle emesse ai sensi del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito con legge 17 giugno 2021, n. 87, e del DPCM del 17 giugno 2021, comprovanti una delle seguenti fattispecie: a) lo stato di avvenuta vaccinazione contro il SARS-CoV-2; b) la guarigione dall’infezione da SARS-CoV-2; c) l’effettuazione di un test per la rilevazione del SARS-CoV-2 con esito negativo. 2. L’esibizione delle predette certificazioni è richiesta dagli esercenti le attività per cui esse sono previste”.

Tale punto dell’Allegato A è stato inserito in seguito all’introduzione nella legislazione nazionale dell’obbligo di certificazione verde ad opera degli articoli da 9 a 13 del d.l. 52/2021.

I commi 36 e 37 dell’art. 1 della legge provinciale, dunque, recano l’apparato sanzionatorio per la violazione di tutte le misure di contenimento della pandemia previste dalla legge provinciale stessa e dal suo Allegato A.

Alla luce delle argomentazioni del rimettente e della fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo* deve tuttavia ritenersi che le questioni sollevate cadano sui citati commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano 4/2020 nella sola parte in cui sanzionano la condotta degli esercenti le attività di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande che, in violazione dell'art. 1, comma 12, e del punto II.C dell'Allegato A alla legge provinciale medesima, non controllino il possesso del *green pass* in capo ai clienti.

Sempre in via preliminare, la Corte giudica non fondate le plurime eccezioni di inammissibilità formulate dalla Provincia autonoma.

-Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sono fondate.

Evocando la propria giurisprudenza, la Corte evidenzia che le sanzioni amministrative non costituiscono una materia *a sé stante*, ma rientrano nella competenza relativa alla materia sostanziale cui accedono.

Nel caso di specie, la disciplina sostanziale è quella delle misure di contrasto alla pandemia e, in particolare, dell'utilizzo della certificazione verde; disciplina quest'ultima che è già stata ricondotta espressamente alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale con la sentenza 164 del 2022, secondo cui la predetta certificazione ha la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l'interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest'ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al COVID-19, si offrano a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità.

La medesima sentenza ha peraltro respinto un conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano avverso due atti del Garante per la protezione dei dati personali, recanti una limitazione definitiva al trattamento dei dati relativi all'utilizzo delle certificazioni verdi da parte della Provincia medesima proprio in base alla legge provinciale in esame.

In quell'occasione, la Corte ha anche escluso la sussistenza, in questa materia, di margini competenziali in capo alla Provincia autonoma.

Il legislatore provinciale, dunque, nel disciplinare le conseguenze sanzionatorie della violazione dell'obbligo di controllo del *green pass*, ha invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale.

A nulla poi rileva che la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano 4/2020 (diversamente dalla sanzione accessoria della sospensione dell'attività di cui al comma 37, avente durata non coincidente con quella fissata dalla legislazione nazionale) sia conforme a quella statale, dal momento che al legislatore regionale e provinciale è preclusa l'intrusione nelle materie di competenza esclusiva di natura non trasversale, anche al solo fine di riprodurre le (o di rinviare alle) disposizioni statali.

Viene pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36 e 37, della legge prov. Bolzano 4/2020, nella parte in cui sanzionava la violazione dell'obbligo gravante sui titolari e i gestori dei servizi di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande di richiedere ai clienti l'esibizione della certificazione verde prevista dalla legislazione statale.

SENTENZA N. 50
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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano, seconda sezione civile, nel procedimento vertente tra M. B. e la Provincia autonoma di Bolzano con ordinanza del 12 maggio 2023, iscritta al n. 124 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di M. B. e della Provincia autonoma di Bolzano;
udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;
uditi gli avvocati Alessandro Fusillo per M. B. e Lukas Plancker per la Provincia autonoma di Bolzano;
deliberato nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 12 maggio 2023, iscritta al n. 124 del registro ordinanze 2023, il Tribunale di Bolzano, seconda sezione civile, dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost., della legittimità costituzionale della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, rubricata «Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività».

La legge provinciale in questione si compone di quattro articoli – il primo dedicato alle «[m]isure per la ripresa delle attività» e suddiviso in trentasette commi, il secondo all'istituzione di una «[c]ommissione di esperti», il terzo alle disposizioni finanziarie e il quarto alla sua «[e]ntrata in vigore» – e di cinque Allegati.

Essa, al «fine di contemperare la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone con la necessità di contrastare e contenere il diffondersi del virus SARS-COV-2 sul territorio della provincia di Bolzano», «disciplina la ripresa graduale delle libertà di movimento delle cittadine e dei cittadini, delle attività economiche e delle relazioni sociali, compatibilmente con le misure di contrasto alla diffusione del virus» (art. 1, comma 1).

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, poi, tale «ripresa delle attività e delle libertà di movimento è condizionata all'osservanza rigorosa e responsabile delle misure di sicurezza fissate in relazione ai diversi ambiti disciplinati dalla presente legge».

Quest'ultima, dunque, regolava, sul territorio provinciale e «sino alla cessazione totale dello stato di emergenza dichiarato a livello nazionale» (così il medesimo art. 1, comma 2), le ben note misure di contrasto alla pandemia già previste dal legislatore statale (tra cui, a titolo esemplificativo, gli obblighi di distanziamento interpersonale, di protezione delle vie respiratorie, di quarantena, nonché quelli gravanti sui titolari delle attività economiche e produttive e dei servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, *et cetera*).

1.1.– Il rimettente è stato adito con due distinti ricorsi, poi riuniti, proposti da una società titolare di una pizzeria e dal suo legale rappresentante in opposizione a due ordinanze-ingiunzione, con cui la Provincia autonoma di Bolzano ha irrogato sanzioni per avere omesso di controllare il possesso, in capo ai clienti, della certificazione verde necessaria per il consumo all'interno del locale.

Le predette ordinanze, in particolare, hanno applicato agli opposenti, in solido, la sanzione pecuniaria di euro 400,00 e disposto quella accessoria della sospensione dell'attività per dieci giorni.

1.2.– Secondo il rimettente, la questione sarebbe rilevante perché la legge provinciale indubbiata costituirebbe la «base giuridica» su cui si fondano «in via principale» gli atti impugnati.

In particolare, la sanzione pecuniaria sarebbe stata irrogata in applicazione dell'art. 1, comma 36, della medesima legge provinciale e quella accessoria della sospensione dell'attività in applicazione del successivo comma 37.

Ne conseguirebbe che, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale della «norma», le ordinanze opposte andrebbero annullate per violazione del principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, secondo il rimettente, la legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale che, per come chiarito da questa Corte con la sentenza n. 37 del 2021, «è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla».

2.– È preliminare l'esatta delimitazione del *thema decidendum*.

2.1.– Nonostante il Tribunale di Bolzano abbia apparentemente sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intera legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, emerge pianamente dalla lettura dell'ordinanza di rimessione che reale ed unico oggetto del dubbio del rimettente è l'art. 1, commi 36 e 37, della medesima legge provinciale.

2.2.– I commi in questione così recitano: «36. Il mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. 37. La sospensione delle attività di cui al comma 19 è disposta, per dieci giorni, dal Presidente della Provincia. Tale sospensione è disposta anche in caso di violazione delle misure di cui all'allegato A».

L'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, richiamato dall'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, per quanto qui rileva, prevede, al comma 1, la sanzione pecuniaria da euro 400,00 ad euro 1.000,00 per il mancato rispetto delle misure di contenimento previste dall'art. 1, comma 2, del medesimo decreto-legge; e, al comma 2, la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da cinque a trenta giorni nei casi di cui all'art. 1, comma 2, lettere i), m), p), u), v), z) e aa), tra cui figurano le misure di limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti (lettera v).

A sua volta, l'art. 1, comma 19, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, richiamato dal primo alinea del comma 37 del medesimo articolo, così dispone: «[a] decorrere dall'entrata in vigore della presente legge tutte le attività produttive industriali, artigianali e commerciali esercitate sull'intero territorio provinciale sono riaperte, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza di cui al comma 12 e che le imprese rispettino, oltre ai contenuti dei protocolli territoriali, i protocolli nazionali di cui in allegato alla presente legge».

Il comma 12 dell'art. 1, richiamato dal citato comma 19, prevede, poi, che «[t]utte le attività economiche devono assicurare un adeguato rapporto tra superficie e persone, al fine di garantire il rispetto delle distanze interpersonali di sicurezza e deve essere altresì assicurato che gli ingressi avvengano in modo dilazionato. Trovano applicazione le misure di cui all'allegato A, sino alla cessazione dello stato di emergenza dichiarato a livello nazionale».

Ai sensi del successivo comma 15, le misure di sicurezza di cui al comma 12 (che, come visto, menziona pure quelle di cui all'Allegato A) sono imposte anche ai servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande.

L'Allegato A, richiamato sia dal comma 12 che dal comma 37 dell'art. 1, dal canto suo, stabilisce «le regole e misure della fase 2. Esso include: I. misure generali valide nei confronti di tutti e

raccomandazioni di comportamento; II. misure specifiche per attività economiche e altre attività, che hanno validità nel rispettivo settore; III. rinvii a provvedimenti nazionali e protocolli di sicurezza nazionali e territoriali».

Tra le misure *sub* II, vi sono quelle relative alle «Certificazioni verdi».

Più esattamente, il punto II.C così dispone: «1. Ai fini delle misure di sicurezza contenute nel presente allegato per certificazioni verdi si intendono quelle emesse ai sensi del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito con legge 17 giugno 2021, n. 87, e del DPCM del 17 giugno 2021, comprovanti una delle seguenti fattispecie: a) lo stato di avvenuta vaccinazione contro il SARS-CoV-2; b) la guarigione dall'infezione da SARS-CoV-2; c) l'effettuazione di un test per la rilevazione del SARS-CoV-2 con esito negativo. 2. L'esibizione delle predette certificazioni è richiesta dagli esercenti le attività per cui esse sono previste».

Tale punto dell'Allegato A è stato inserito – con la delibera di Giunta provinciale 25 maggio 2021, n. 466 (Modifiche all'allegato A della legge provinciale dell'08.05.2020, n. 4, da ultimo aggiornato con deliberazione della Giunta provinciale n. 825 del 27.10.2020), in forza della previsione di cui all'art. 1, comma 6, secondo alinea, della stessa legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, secondo cui «[r]estano ferme le misure previste all'allegato A, modificabili dalla Giunta provinciale in ragione dell'andamento epidemiologico» – in seguito all'introduzione nella legislazione nazionale dell'obbligo di certificazione verde ad opera degli articoli da 9 a 13 del d.l. n. 52 del 2021, come convertito.

2.3.– I commi 36 e 37 dell'art. 1, dunque, recano l'apparato sanzionatorio per la violazione di tutte le «misure» di contenimento della pandemia previste dalla legge provinciale e dal suo Allegato A.

2.4.– Alla luce delle argomentazioni del rimettente e della fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo* (tra le tante, sentenze n. 66 del 2022, n. 223 e n. 68 del 2021), deve tuttavia ritenersi che le questioni sollevate cadano sui citati commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 nella sola parte in cui sanzionano la condotta degli esercenti le attività di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande che, in violazione dell'art. 1, comma 12, e del punto II.C dell'Allegato A alla legge provinciale medesima, non controllino il possesso del *green pass* in capo ai clienti (per come imposto dall'art. 9-*bis* del d.l. n. 52 del 2021, come convertito).

2.5.– Esulano invece dal *thema decidendum* del giudizio di costituzionalità i diversi profili dedotti dalla parte privata, la quale, oltre ad aderire alle argomentazioni del rimettente, ha anche lamentato il contrasto con molteplici disposizioni del diritto dell'Unione europea e della Convenzione di Oviedo.

Nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, infatti, non possono essere presi in esame questioni o profili di costituzionalità dedotti solo dalle parti e diretti quindi ad ampliare o modificare il contenuto dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 161 del 2023, n. 228 e n. 186 del 2022, n. 252 del 2021).

3.– Sempre in via preliminare, devono poi essere esaminate, nell'ordine in cui sono state prospettate, le plurime eccezioni di inammissibilità formulate dalla Provincia autonoma.

3.1.– Secondo quest'ultima, la questione sarebbe inammissibile, in primo luogo, perché avente ad oggetto l'intera legge provinciale: il rimettente avrebbe in tal modo introdotto «un giudizio generale di legittimità costituzionale in via principale», ovvero «un giudizio vertente su di un conflitto di attribuzione tra poteri, che può essere proposto solo dallo Stato o dalle Regioni».

L'eccezione non è fondata, dal momento che, come illustrato in precedenza, le questioni di legittimità costituzionale cadono esclusivamente sui commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, peraltro nella sola parte in cui sanzionano la condotta degli esercenti le attività di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande che non controllino il possesso del *green pass* in capo ai clienti.

3.2.– La Provincia autonoma di Bolzano ha eccepito l'inammissibilità anche per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, poiché le argomentazioni svolte dal rimettente in

riferimento all'intera legge provinciale non raggiungerebbero la soglia minima di chiarezza e completezza necessaria per consentire lo scrutinio di merito della questione sollevata.

L'eccezione non è fondata, poiché, una volta individuato il reale e più ristretto *thema decidendum*, il senso del dubbio di legittimità costituzionale del rimettente è chiaro, risolvendosi nella dedotta invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale, cui andrebbero ricondotte tutte le misure di contrasto alla pandemia, ivi compresi l'obbligo di *green pass* per accedere a determinati luoghi e attività e, per quanto qui immediatamente più rileva, le correlate fattispecie sanzionatorie.

3.3.– Ancora, secondo la Provincia autonoma di Bolzano, le questioni sarebbero inammissibili per mancata ricostruzione del quadro normativo di riferimento, avendo il rimettente ommesso di prendere in considerazione le norme statutarie (artt. 20, comma 1, e 52, comma 2) e legislative (art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito, e art. 1, comma 2, lettera *a*, del d.l. n. 125 del 2020, come convertito) che fonderebbero la sua competenza in materia.

L'eccezione non è fondata, poiché le disposizioni invocate dalla Provincia autonoma non concorrono a formare il quadro normativo di riferimento necessario per la definizione delle questioni.

Questa Corte, con la sentenza n. 164 del 2022, ha infatti escluso che le competenze statutarie della Provincia autonoma di Bolzano siano idonee a fondare una sua legittimazione a disciplinare la materia del *green pass*, ritenendo in particolare «recessiva» la sua competenza in materia di tutela della salute (dal momento che «l'art. 52, secondo comma, dello statuto di autonomia, attribuendo al Presidente della Giunta un potere emergenziale “nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni”, conferma, in accordo con il limite territoriale, che si tratta di un'attribuzione calibrata su crisi sanitarie di carattere non pandemico o comunque i cui effetti possano ancora reputarsi circoscritti a tale ambito limitato; mentre, nel caso del nuovo coronavirus, è palese il carattere globale della pandemia, e, quindi, la necessità di interventi assunti dalla competente autorità centrale»).

Nella precedente sentenza n. 37 del 2021, poi, si era già chiarito che neanche l'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito (al pari del successivo art. 1, comma 2, lettera *a*, del d.l. n. 125 del 2020, come convertito), consente alle regioni (e alle province autonome) di esercitare competenze legislative in questa materia, ma esclusivamente competenze amministrative alle condizioni rigorosamente individuate dalla medesima disposizione.

Ivi si è infatti affermato che «[c]iò che la legge statale permette [...] non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand'anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma la sola disciplina (restrittiva o ampliativa che sia), che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l'adozione di un d.P.C.m., e prima che sia assunto quello successivo. È però chiaro che – alla stregua del quadro normativo statale – ciò può accadere per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non grazie all'attività legislativa regionale».

3.4.– Deve qui aggiungersi che una insufficiente ricostruzione del quadro normativo di riferimento non può ravvisarsi nemmeno in ragione della circostanza che il rimettente, nel richiamare la normativa statale, ha ommesso di prendere in considerazione gli articoli da 9 a 13 del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, sopravvenuti rispetto al menzionato art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, e regolanti l'obbligo di *green pass*.

In particolare, è vero che il rimettente non si è misurato, per quanto attiene allo specifico aspetto sanzionatorio, con l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, il quale, per la condotta (anche) del titolare (o del gestore) dei servizi di ristorazione che non controlli il possesso del *green pass* da parte dei clienti (art. 9-*bis*, comma 4, del medesimo d.l. n. 52 del 2021, come convertito), da un lato, richiama l'apparato sanzionatorio previsto dall'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, e, dall'altro, prevede, la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da uno a dieci giorni (a condizione, quanto al *green pass* cosiddetto “base”, che si tratti di violazione successiva alla seconda e sia commessa in giornata diversa da quelle in cui sono state commesse le precedenti violazioni, e, quanto al *green pass* cosiddetto “rafforzato”, che si tratti di violazione successiva alla prima e sia commessa in giornata diversa da quella in cui è stata commessa la precedente violazione).

Nonostante tale omissioni ricostruttiva, la questione non può dirsi inammissibile, dal momento che il dubbio del rimettente attiene alla dedotta invasione dell'ambito competenziale esclusivo dello Stato in materia di profilassi internazionale e per la verifica della fondatezza di tale dubbio non assume rilievo la sussistenza o meno di un contrasto tra la legislazione statale e quella provinciale.

Da tale angolazione, cioè, il panorama normativo strettamente necessario e sufficiente per la comprensione delle questioni sollevate è dato dalle disposizioni provinciali indubiate e dal parametro costituzionale che si assume violato, a nulla rilevando come la competenza esclusiva sia stata concretamente esercitata dallo Stato.

3.5.– La Provincia autonoma di Bolzano ha poi messo in discussione l'assunto del rimettente secondo cui la questione sarebbe rilevante perché le ordinanze impugnate poggerebbero «in via principale» sulla legge provinciale, di guisa che, ove quest'ultima fosse travolta, le predette ordinanze andrebbero annullate per violazione del principio di legalità e la parte ricorrente potrebbe agire per il risarcimento dei danni.

Secondo la Provincia autonoma, infatti, «l'intervento del legislatore provinciale, per quanto concerne il regime sanzionatorio non ha fatto altro che riproporre pedissequamente– benché nell'esercizio [dei] propri strumenti costituzionalmente riconosciuti– quanto già stabilito dalla legislazione statale».

3.5.1.– L'eccezione della Provincia comporta la necessità di sottoporre a verifica la motivazione del rimettente sulla rilevanza delle questioni sollevate, e ciò nei ben noti limiti del controllo meramente “esterno”, volto ad accertare l'esistenza di una motivazione non implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria (tra le tante, sentenze n. 164 del 2023, n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021).

Siffatto scrutinio deve vertere sui due assunti su cui tale motivazione poggia: a) esso rimettente è chiamato a verificare il rispetto del principio di legalità e quindi la legittimità costituzionale delle disposizioni provinciali poste a fondamento delle ordinanze impugnate; b) la loro eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale comporterebbe la caducazione delle ordinanze medesime.

3.5.1.1.– Secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione, il giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione è limitato allo scrutinio dei motivi sollevati dalla parte opponente, tra cui, nel caso di specie – stando all'elencazione fornita dal giudice *a quo* – non figura quello relativo all'assenza di una valida base normativa per illegittimità costituzionale delle disposizioni provinciali che sanzionano il mancato controllo del possesso del *green pass*.

La stessa Corte di cassazione, tuttavia, con orientamento consolidato, afferma, altresì, che nel giudizio in questione il principio della domanda (da cui discende il divieto per il giudice di pronunciarsi su motivi di opposizione o su eccezioni non dedotte dalle parti) «non può essere applicato in maniera acritica ed automatica, ma deve essere coordinato con i principi informatori della disciplina posta dalla legge in materia di sanzioni amministrative, in particolare con il principio di legalità» espresso dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981, in forza del quale «nessuno può essere assoggettato a sanzione amministrativa se non in forza di una legge che sia in vigore al momento in cui ha commesso il fatto» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 febbraio 2020, n. 4962).

Uno dei «corollari» del principio di legalità sarebbe che lo stesso «potere di irrogazione della sanzione amministrativa deve trovare il suo fondamento giuridico ineliminabile nella disposizione di legge che vieta e punisce la condotta sanzionata», (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 giugno 2008, n. 17403), il che equivarrebbe a dire che «l'indagine in ordine alla esistenza e vigenza della norma di legge che vieta e quindi sanziona il comportamento ascritto al ricorrente nel provvedimento amministrativo investe il tema della sussistenza, in generale, dello stesso potere sanzionatorio» (Corte di cassazione, sentenza n. 4962 del 2020).

Ciò comporta, quindi, che, «[n]el giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, l'illegittimità del provvedimento opposto per violazione del principio di legalità [...] è rilevabile d'ufficio, giacché tale principio costituisce cardine dell'intero sistema normativo di settore ed ha valore ed efficacia assoluta, essendo direttamente riferibile alla tutela di valori costituzionalmente

garantiti (artt. 23 e 25 Cost.)» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 22 novembre 2021, n. 35791).

Alla luce della testé ricordata giurisprudenza della Corte di cassazione, dunque, non è implausibile l'assunto del rimettente secondo cui, attraverso il controllo di ufficio sulla legalità della sanzione, esso sia investito della verifica della legittimità costituzionale delle norme fondanti il potere sanzionatorio, anche oltre il *thema decidendum* delineato dagli atti di opposizione.

3.5.1.2.– Parimenti non può dirsi circa il secondo assunto del giudice *a quo*.

Lo stesso stralcio delle ordinanze-ingiunzione riportato nell'ordinanza di rimessione non attribuisce alle ricordate disposizioni della legge provinciale un ruolo fondante il potere sanzionatorio esclusivo o anche solo «principale».

Le ordinanze opposte, infatti, oltre all'art. 1, comma 37, della legge provinciale censurata, espressamente citano anche «l'art. 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito con legge del 22 maggio 2020, n. 35, il quale prevede per la contestata violazione una sanzione amministrativa da 400,00 a 1.000,00 euro, aumentata fino ad un terzo se commessa mediante l'utilizzo di un veicolo, nonché la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività» (così il citato stralcio riportato dall'ordinanza di rimessione).

Al di là della solo parziale correttezza del riferimento alla normativa statale menzionata (come detto sopra, per la violazione dell'obbligo di controllare il *green pass* sia la sanzione pecuniaria sia quella accessoria sono previste dall'art. 13 del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, sia pure mediante rinvio, quanto alla cornice edittale della prima, all'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito), vi è dunque che le ordinanze-ingiunzione poggiano espressamente anche su tale normativa.

3.5.2.– Ciò nonostante, l'eccezione di difetto di motivazione sulla rilevanza sollevata dalla Provincia autonoma non può essere accolta.

Una volta ammesso che il rimettente possa e debba controllare il rispetto del principio di legalità da parte dell'autorità amministrativa, ad esso spetterà di verificare la sussistenza di una valida base normativa fondante il potere sanzionatorio esercitato.

Ciò vuol dire che il giudice *a quo*, nella motivazione che porrà a sostegno della sua decisione, ben potrà e dovrà analizzare l'esistenza e la legittimità costituzionale delle norme sanzionatorie tanto statali quanto provinciali.

In altri termini, il Tribunale di Bolzano, nel riferire della necessità di controllare d'ufficio il rispetto del principio di legalità, ha chiarito che delle norme provinciali, al pari di quelle statali, deve comunque fare applicazione, quanto meno sotto il profilo argomentativo, e tanto basta a rendere non implausibile la motivazione sulla rilevanza delle questioni (tra le tante, sentenze n. 164 e n. 160 del 2023, n. 19 del 2022, n. 215, n. 157 e n. 59 del 2021, n. 254 del 2020).

3.6.– Resta da esaminare, da ultimo, l'eccezione di inammissibilità per omesso esperimento del tentativo di interpretazione conforme.

3.6.1.– Secondo la Provincia autonoma, al giudice *a quo* sarebbe residuata una diversa opzione ermeneutica, in virtù della «norma generale di rinvio» di cui all'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in forza del quale «[i]l mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19».

Tale rinvio operato dal comma 36 avrebbe reso «non applicabile il susseguente (quantomeno implicitamente contrastante o inconciliabile) comma 37, contemplante appunto un periodo di sospensione di dieci giorni».

Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, cioè, l'indubbiato art. 1, comma 37, potrebbe essere considerato non operante in virtù del richiamo effettuato dal precedente comma 36 all'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, che reca sia la sanzione pecuniaria sia quella accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da cinque a trenta giorni: in tal modo entrambe le sanzioni sarebbero regolate in maniera corrispondente (*recte*: tramite rinvio) alla legislazione statale.

3.6.2.– L'eccezione, in primo luogo, per quanto genericamente formulata, è di fatto rivolta esclusivamente alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, disciplinante la sanzione accessoria.

Con tale eccezione, poi, la Provincia autonoma, a ben vedere, non pone un problema di interpretazione conforme a Costituzione della norma recata dalla citata disposizione.

L'interpretazione suggerita dalla Provincia, infatti, non attribuisce ad essa un significato idoneo ad elidere il sospettato *vulnus* alla Costituzione, poiché l'esito del percorso ermeneutico della parte – ossia l'ipotizzata coincidenza precettiva tra le due legislazioni – non farebbe venire meno l'intrusione nella sfera legislativa esclusiva dello Stato dedotta dal rimettente.

Quello che la Provincia eccepisce è piuttosto un difetto di rilevanza della questione, basato sull'assunto che la presunta antinomia tra il comma 36 e il comma 37 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 debba essere risolta in favore del primo, che, essendo «norma generale di rinvio», comporterebbe la non “applicabilità” del secondo.

3.6.3.– L'eccezione non è fondata, poiché l'antinomia non sussiste.

L'apposita regolamentazione, all'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, della sanzione accessoria in difformità da quella recata dal citato art. 4, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, rende infatti logicamente incompatibile l'applicazione di quest'ultimo.

È quindi corretto il contrario e implicito assunto del rimettente secondo cui, attraverso l'enucleazione di un apposito comma dedicato alla sanzione accessoria, il legislatore provinciale abbia inteso sul punto discostarsi dall'altrove menzionata disciplina statale, sì che il rinvio che il precedente comma 36 opera all'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, deve intendersi riferito esclusivamente al suo comma 1 relativo alla sanzione pecuniaria e non anche al comma 2, relativo a quella accessoria.

In definitiva, il legislatore provinciale ha inteso disciplinare, all'art. 1, comma 36, la sola sanzione pecuniaria mediante rinvio, quanto alla misura sanzionatoria, alla legislazione statale e, al successivo comma 37, la sanzione accessoria della sospensione dell'attività, con una misura edittale autonoma e diversa da quella prevista dall'art. 4, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, ma anche da quella prevista dall'art. 13, comma 1, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, che è la disposizione statale effettivamente recante (anche) la sanzione della violazione dell'obbligo di controllo del possesso del *green pass*.

Il medesimo schema logico, peraltro, è stato seguito dallo stesso legislatore statale proprio con il da ultimo menzionato art. 13, comma 1, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, che, da un lato, richiama l'apparato sanzionatorio previsto dall'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, e, dall'altro, prevede, la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da uno a dieci giorni.

Anche in questo caso deve ritenersi che, avendo il legislatore statale regolato autonomamente la sanzione accessoria, il rinvio all'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, sia stato operato esclusivamente in relazione alla cornice edittale della sanzione pecuniaria di cui al suo comma 1.

4.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sono fondate.

È noto che le sanzioni amministrative non costituiscono una materia a sé stante, ma rientrano nella competenza relativa alla materia sostanziale cui accedono (tra le tante, sentenze n. 84 del 2019, n. 148 e n. 121 del 2018, n. 271 del 2012, n. 246 del 2009, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004).

Nel caso di specie, la disciplina sostanziale è quella delle misure di contrasto alla pandemia e, in particolare, dell'utilizzo della certificazione verde, disciplina, questa, che è già stata ricondotta espressamente alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale (con la citata sentenza 164 del 2022, secondo cui la predetta certificazione ha «la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l'interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest'ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al COVID-19, si offrano a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità»).

La medesima sentenza ha peraltro respinto un conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano avverso due atti del Garante per la protezione dei dati personali, recanti una limitazione definitiva al trattamento dei dati relativi all'utilizzo delle certificazioni verdi

da parte della Provincia medesima proprio in base alla legge provinciale in esame (e a successive ordinanze del Presidente della Giunta provinciale).

In quell'occasione, questa Corte – in continuità con la precedente sentenza n. 37 del 2021– ha anche escluso la sussistenza, in questa materia, di margini competenziali in capo alla Provincia autonoma vantati, nei medesimi termini, in quella sede e nell'odierno giudizio di costituzionalità.

Il legislatore provinciale, dunque, nel disciplinare le conseguenze sanzionatorie della violazione dell'obbligo di controllo del *green pass*, ha invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale.

A nulla poi rileva che la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 sia conforme a quella statale, dal momento che al legislatore (regionale e) provinciale è preclusa l'intrusione nelle materie di competenza esclusiva di natura non trasversale, anche al solo fine di riprodurre le (o di rinviare alle) disposizioni statali (tra le tante, sentenze n. 239 e n. 4 del 2022, n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013).

5.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36 e 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, nella parte in cui sanzionava la violazione dell'obbligo gravante sui titolari e i gestori dei servizi di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande di richiedere ai clienti l'esibizione della certificazione verde prevista dalla legislazione statale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36 e 37, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), nella parte in cui sanzionava la violazione dell'obbligo gravante sui titolari e i gestori dei servizi di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande di richiedere ai clienti l'esibizione della certificazione verde prevista dalla legislazione statale.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 20 febbraio 2024, n. 53

Materie: Edilizia e urbanistica

Parametri invocati: articolo 3 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale di Torino

Oggetto: art. 80 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013 (Disposizioni in materia di politiche abitative)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 limitatamente alle parole “*con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea*”;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, lettera *a*) della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della residenza protratta nella Regione autonoma Valle d'Aosta da almeno otto anni, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata 102/2023

Estensore nota: Ferraro Domenico

Sintesi:

Con propria ordinanza, 102/2023, il Tribunale di Torino, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80 della legge regionale Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea e il requisito della residenza protratta da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta. Il Tribunale di Torino ravvisa un contrasto fra i criteri di accesso al mutuo agevolato, previsti, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 1, lettera *a*), dell'art. 80 della l.r. Valle d'Aosta 3/2013, e l'art. 3 Cost., poiché tali requisiti non sarebbero correlati alla *ratio* sottesa all'agevolazione. Il giudice rimettente richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale per evidenziare che le condizioni dettate per individuare i beneficiari di prestazioni pubbliche dovrebbero “rispondere al principio di ragionevolezza [...] anche quando non si verte in materia di diritti inviolabili dell'uomo (come nel caso di specie)”, “non potendosi introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari”. Sia l'esclusione degli “*stranieri extra UE*” sia quella di chi non vanta una residenza protratta per almeno otto anni non presenterebbero “*alcuna ragionevole correlazione con il recupero dei fabbricati in determinate zone del territorio regionale*”. Pertanto, il rimettente appunta le proprie censure su ambo i criteri, individuando due autonome e indipendenti questioni che, sebbene motivate con ragioni che in parte si sovrappongono, secondo la Corte, devono essere affrontate separatamente. La Corte costituzionale procede all'esame nel merito delle questioni sollevate dal rimettente e in via preliminare, ricostruisce la *ratio* della disciplina concernente l'erogazione dei mutui a costi agevolati per il “*recupero di centri e nuclei abitati di interesse storico e ambientale*”. È, infatti, dalla connessione fra la *ratio* di tale disciplina e i criteri di accesso al mutuo agevolato che dipendono le censure poste in riferimento all'art. 3 Costituzione. La l.r. Valle d'Aosta 3/2013 prevede un complesso di interventi che perseguono due macro obiettivi. L'art. 11 della l.r. Valle d'Aosta 3/2013 stabilisce, al comma 1, che “*la Regione, per favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente, l'eliminazione del degrado edilizio e la riqualificazione e rivitalizzazione del*

*tessuto urbanistico, prevede la concessione di mutui a tasso agevolato per interventi di recupero di fabbricati situati nei centri e nuclei abitati limitatamente alle zone territoriali di tipo A, come definite dall'articolo 22, comma 1, lettera a), della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)". Più precisamente, l'art. 79 della citata legge regionale dispone (in apertura al Capo III del Titolo IV) che la "Regione concede mutui agevolati per il recupero di fabbricati situati nei centri e nuclei abitati limitatamente alle zone A e alle zone di recupero individuate nell'ambito del piano regolatore generale comunale (PRG). Sono assimilate a dette zone, ai fini del presente Capo, quelle individuate dalla Regione o dalle comunità montane con criteri analoghi negli strumenti urbanistici di loro competenza" (comma 1). "I mutui sono, altresì, concessi per il recupero di fabbricati situati all'esterno degli ambiti territoriali di cui al comma 1, a condizione che presentino interesse storico, artistico o ambientale. La sussistenza di tale interesse deve risultare dal PRG" (comma 2). L'agevolazione prevista dalla l.r. Valle d'Aosta 3/2013 nell'erogazione dei mutui per la riqualificazione di fabbricati soddisfa, dunque, due specifici interessi pubblici, che si aggiungono a quello volto a incentivare l'attività edilizia sul territorio, sotteso a tutti gli interventi previsti dal Titolo IV della legge regionale in esame, concernente i "fondi di rotazione per la ripresa dell'industria edilizia". Il primo interesse attiene al "recupero del patrimonio edilizio esistente e alla eliminazione del degrado edilizio" (art. 11, comma 1) e viene assicurato grazie alla natura di mutuo di scopo propria del contratto, che in tanto prevede un costo ridotto per il finanziamento rispetto a quello di mercato, in quanto la somma mutuata viene destinata al tipo di intervento previsto dalla legge regionale. L'ulteriore interesse pubblico che persegue l'agevolazione del mutuo destinato al recupero di immobili è quello di favorire "la riqualificazione e rivitalizzazione del tessuto urbanistico" (art. 11, comma 1). Per tale ragione il tasso agevolato è concesso solo a persone fisiche che utilizzino il finanziamento per recuperare immobili destinati ad abitazione permanente o principale o ad abitazione temporanea, tant'è che il mutamento della destinazione d'uso e finanche l'alienazione integrano una violazione della normativa e comportano l'obbligo di estinguere anticipatamente il mutuo, se la violazione si verifica nel periodo di preammortamento, nonché il pagamento di una penale, se invece si realizza nei dieci anni successivi. L'art. 80 della l.r. Valle d'Aosta 3/2013 regola le condizioni di accesso alla stipula dei mutui agevolati per il recupero degli immobili. In particolare, la concessione di tali mutui si rivolge anzitutto ai proprietari dei fabbricati identificati dal legislatore regionale, in ragione della loro collocazione in particolari zone o del loro specifico pregio storico, artistico o ambientale, dimodoché l'interesse privato alla ristrutturazione del fabbricato possa intersecare l'interesse pubblico alla riqualificazione di tali immobili e alla rivitalizzazione di specifiche zone. La legge regionale recante le norme censurate, tuttavia, non si limita a richiedere il titolo dominicale. Da un lato, i proprietari degli immobili, che si trovano nelle condizioni o nei luoghi che rientrano nelle finalità del mutuo di scopo, devono essere o residenti nel territorio regionale da almeno otto anni o titolari del diritto dominicale da almeno quindici anni, potendo in tal caso sommare anche il tempo in cui siano stati titolari coloro che hanno trasmesso la proprietà *mortis causa* (comma 1, lettere *a* e *b*, del citato art. 80). Da un altro lato, la legge regionale precisa che i medesimi proprietari, rispondenti ai citati presupposti, debbono essere comunque cittadini italiani o cittadini di uno dei Paesi dell'Unione europea (comma 1 dell'art. 80). Le censure mosse dal rimettente in riferimento all'art. 3 Cost. riguardano il criterio della residenza del proprietario perdurante da almeno otto anni e quello della esclusione di chi non sia in possesso della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea. La questione di legittimità costituzionale concernente il criterio della residenza protratta, previsto dall'art. 80, comma 1, lettera *a*), della legge n. 3 del 2013, non è fondata. L'agevolazione in esame si giustifica in funzione degli interessi alla promozione dell'economia e del territorio della stessa Regione e consta della riduzione del tasso di interessi relativo a un mutuo che è in grado esso stesso di produrre risorse economiche. Nondimeno tali risorse sono pur sempre limitate rispetto a tutti i privati che, in quanto proprietari degli immobili ascrivibili alle previsioni della legge regionale, possono avanzare richieste di finanziamento per il loro recupero. A fronte di una agevolazione che non soddisfa un bisogno primario delle persone, bensì persegue interessi pubblici variamente correlati al territorio, e che,*

inoltre, non è concessa *una tantum*, ma continua a essere erogata nel tempo, non è irragionevole che la legge regionale adotti, in alternativa ad altro criterio di accesso al beneficio, il requisito della residenza protratta da almeno otto anni. Anzitutto, si tratta di ipotesi ben distinta da quella concernente l'accesso a servizi pubblici abitativi, rispetto alla quale questa Corte ha costantemente escluso che possa operare la condizione della lungo residenza. Quando è implicato il diritto all'abitazione, che ha natura fondamentale e risponde a un bisogno primario, non si possono frapporre ostacoli, correlati al perdurare della residenza, che si risolvono in una compressione della libertà di circolazione rispetto a persone, spesso indotte proprio dallo stato di bisogno a trasferirsi da un luogo all'altro (*ex plurimis*, sentenze 145 e 77 del 2023, 199/2022, 9 e 7 del 2021, 281 e 44 del 2020, 166, 107 e 106 del 2018, 168 e 141 del 2014, 222, 172,133, 4 e 2 del 2013, 61 e 40 del 2011). Diversamente, a fronte di una misura che non ha incidenza su diritti fondamentali ed è finalizzata al “*recupero di centri e nuclei abitati di interesse storico o ambientale*”, non è manifestamente irragionevole, nel contesto di risorse finanziarie comunque non illimitate, che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio già vanta un legame duraturo e che tale valorizzazione si traduca nell'adozione di un criterio prospettato come alternativo a un altro. La lungo residenza, infatti, non condiziona in via esclusiva l'accesso al beneficio, sì da riverberarsi negativamente sulla stessa libertà di circolazione, bensì opera quale requisito alternativo rispetto a quello, non censurato dal rimettente, della titolarità del diritto di proprietà perdurante da almeno quindici anni. Per la Corte non è fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo all'art. 80, comma 1, lettera a), della l.r. Valle d'Aosta 3/2013, nella parte in cui prevede, per l'accesso al beneficio del tasso agevolato per il recupero di fabbricati, la residenza nel territorio regionale da almeno otto anni, in alternativa alla proprietà perdurante da almeno quindici anni. Secondo la Corte è, viceversa, fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata sempre in riferimento all'art. 3 Cost., concernente la pura esclusione dall'accesso al finanziamento a tasso agevolato di chi, pur se proprietario da quindici anni di un immobile fra quelli identificati dalla Regione come meritevoli di recupero, o proprietario di uno dei citati immobili e residente da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta risulti privo della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea. Secondo la Corte, se è vero che le risorse pubbliche messe a disposizione dell'intervento non sono illimitate, e tuttavia sono suscettibili nel tempo anche di essere ricostituite tramite lo stesso rimborso dei finanziamenti, oltre che con gli interessi e con le eventuali penali corrisposte, viola il principio della ragionevolezza la radicale esclusione dall'accesso al mutuo agevolato di chi non ha la nazionalità italiana o di un Paese dell'Unione europea, in quanto criterio del tutto scollegato dalla *ratio* della disciplina censurata. Pur a voler ipotizzare, in un contesto che non coinvolge diritti inviolabili, né bisogni primari, una prospettiva che, nell'accesso allo specifico beneficio, valorizzi l'apporto già dato al territorio, l'esclusione dei cittadini di Paesi terzi risulta, in ogni caso, ingiustificata. I proprietari da almeno quindici anni di immobili siti nella Regione autonoma Valle d'Aosta hanno, infatti, concorso, anche se privi della cittadinanza italiana o europea, ad alimentare le risorse a disposizione degli enti territoriali pagando tasse e imposte sull'immobile, così come i proprietari residenti da almeno otto anni non solo hanno corrisposto i citati tributi, ma si sono anche radicati nel territorio regionale. Di seguito, non può tacersi che l'esclusione di cittadini di Paesi terzi potrebbe, in ipotesi, finanche sacrificare i medesimi interessi pubblici perseguiti dalla Regione. Ove, infatti, in una delle zone che il legislatore intende recuperare vi sia un insediamento di stranieri extra UE, la loro esclusione dalla erogazione di agevolazioni per finanziare il recupero degli immobili finirebbe per impedire il meccanismo incentivante e, dunque, andrebbe a riverberarsi negativamente sui medesimi obiettivi ai quali tende la previsione regionale. In definitiva, escludere gli stranieri solo in quanto tali, benché essi si trovino nelle medesime condizioni che giustificano l'agevolazione in relazione agli interessi pubblici protetti, si pone in aperto contrasto con l'art. 3 Costituzione. La Corte ha da tempo affermato che “*il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare i diritti fondamentali*” (sentenza 120/1967), ma ha altresì sottolineato che, in virtù del principio di ragionevolezza, anche a prescindere dal diretto coinvolgimento di diritti inviolabili, al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati

circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria (sentenza 432/2005) ed anche sentenza 186/2020. Pertanto, potendo il legislatore valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri, tuttavia, lo *status* di straniero non può essere di per sé considerato come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi (sentenza 186/2020 e le numerose pronunce nella stessa richiamate). La Corte ha ritenuto che, quando vengono riconosciuti dei benefici, pur al di fuori di quelli volti a “*soddisfare diritti fondamentali*” (sentenza 432/2005), la individuazione delle categorie dei beneficiari, necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie debba essere fatta, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza. Al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria (ancora sentenza 432/2005). In conclusione, l’art. 80 della legge regionale Valle d’Aosta n. 3 del 2013 è costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole “*con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all’Unione europea*”.

SENTENZA N. 53
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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) Aps, A. D.A. e A. M., e Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ordinanza del 17 aprile 2023, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e di ASGI;
udita nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
uditi gli avvocati Alberto Guariso per ASGI e Giuseppe Franco Ferrari per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
deliberato nella camera di consiglio del 20 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 102 del 2023), il Tribunale di Torino, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea e il requisito della residenza protratta da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

1.1.– In rito, il rimettente ritiene che il giudizio principale non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo all'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2023, poiché tale previsione costituirebbe «l'indefettibile presupposto normativo dell'art. 12 dell'allegato B alla deliberazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta n. 531 del 9/05/2022, rispetto al quale l'associazione ricorrente ha promosso la [...] azione collettiva (ex art. 5, Dlgs 215/2003)».

Il giudice *a quo* sostiene, inoltre, che non sia possibile procedere alla non applicazione delle norme censurate per contrasto con il diritto dell'Unione europea e che non sia percorribile un'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 80 della citata legge regionale, stante il suo chiaro tenore letterale.

1.2.– Nel merito, il Tribunale di Torino ravvisa un contrasto fra i criteri di accesso al mutuo agevolato, previsti, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 1, lettera *a*), dell'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, e l'art. 3 Cost., poiché tali requisiti non sarebbero correlati alla *ratio* sottesa all'agevolazione.

Il giudice rimettente richiama la giurisprudenza di questa Corte per evidenziare che le condizioni dettate per individuare i beneficiari di prestazioni pubbliche dovrebbero «rispondere al principio di

ragionevolezza [...] anche quando non si verte in materia di diritti inviolabili dell'uomo (come nel caso di specie)», «non potendosi introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari».

Sia l'esclusione degli «stranieri extra UE» sia quella di chi non vanti una residenza protratta per almeno otto anni non presenterebbero «alcuna ragionevole correlazione [con] il recupero dei fabbricati in determinate zone del territorio regionale».

Pertanto, il rimettente appunta le proprie censure su ambo i criteri, individuando due autonome e indipendenti questioni che, sebbene motivate con ragioni che in parte si sovrappongono, devono essere affrontate separatamente.

2.– Con riferimento alla questione avente a oggetto il requisito della residenza protratta per almeno otto anni, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità per difetto di rilevanza e per inadeguata motivazione della non manifesta infondatezza.

Il rimettente avrebbe ommesso di considerare, nella ricostruzione del quadro normativo, che l'accesso all'agevolazione è consentito, in alternativa al ricorrere della prolungata residenza, a chi sia proprietario dell'immobile da almeno quindici anni, secondo quanto stabilisce l'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013. Di riflesso, ad avviso della Regione, un'eventuale sentenza di accoglimento «non sarebbe in grado di spiegare alcuna influenza sul processo principale», «né di provocare un cambiamento del quadro normativo di riferimento assunto dal giudice *a quo*».

3.– L'eccezione di difetto di rilevanza non è fondata.

Il criterio della residenza protratta da almeno otto anni e quello della proprietà perdurante da almeno quindici anni si pongono come requisiti alternativi, che consentono l'accesso all'agevolazione sulla base di autonome e distinte condizioni.

L'eventuale accoglimento della questione concernente il primo criterio alternativo avrebbe sicura influenza sul giudizio principale, poiché consentirebbe di accedere al mutuo agevolato in presenza della mera proprietà unita alla residenza, senza che questa debba essere prolungata e senza che debbano ricorrere i diversi presupposti indicati dall'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013.

La proprietà associata alla residenza resterebbe, dunque, alternativa alla mera proprietà che, in base alla citata lettera *b*), deve durare da almeno quindici anni.

4.– Parimenti non fondata è l'eccezione di inadeguata motivazione della non manifesta infondatezza che la difesa regionale oppone alla censura concernente il requisito della residenza protratta per almeno otto anni.

Le argomentazioni addotte dal rimettente a supporto della ritenuta irragionevolezza di tale requisito sono, infatti, sufficienti a rappresentare le ragioni della censura, a prescindere dal mancato riferimento al suo carattere alternativo rispetto al criterio della protratta titolarità dominicale.

Tale omissione, pertanto, non ha una incidenza sul rito, ma piuttosto può riverberarsi sul merito.

5.– Procedendo all'esame nel merito delle questioni sollevate dal rimettente, è opportuno, in via preliminare, ricostruire la *ratio* della disciplina concernente l'erogazione dei mutui a costi agevolati per il «recupero di centri e nuclei abitati di interesse storico e ambientale» (art. 1, comma 1, lettera *d*, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013).

È, infatti, dalla connessione fra la *ratio* di tale disciplina e i criteri di accesso al mutuo agevolato che dipendono le censure poste in riferimento all'art. 3 Cost.

5.1.– La legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 prevede un complesso di interventi che perseguono due macro obiettivi.

Un primo gruppo di strumenti, non oggetto di censure nelle odierne questioni, mira ad agevolare l'accesso al diritto all'abitazione di persone che versano in condizioni di bisogno (artt. 8, 9 e 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013). L'interesse pubblico combacia, in tal caso, con il diritto dei singoli a veder soddisfatto il bisogno abitativo, attraverso una graduazione di soluzioni che, a seconda dei requisiti posseduti, correlati all'entità del disagio economico, vanno dall'edilizia residenziale pubblica o convenzionata (artt. 8 e 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013) ai mutui agevolati per l'acquisto della prima casa (art. 10 e Capo II del Titolo IV della citata legge regionale).

Un secondo tipo di interventi – quello al quale si ascrivono le norme censurate – tende invece a realizzare diverse finalità pubbliche che non attengono alla condizione di bisogno delle persone, ma che si focalizzano sullo stato in cui versano *res* e luoghi: l'obiettivo è riqualificare immobili e rivitalizzare centri e nuclei abitati.

A tal fine, l'art. 11 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 stabilisce, al comma 1, che «[l]a Regione, per favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente, l'eliminazione del degrado edilizio e la riqualificazione e rivitalizzazione del tessuto urbanistico, prevede la concessione di mutui a tasso agevolato per interventi di recupero di fabbricati situati nei centri e nuclei abitati limitatamente alle zone territoriali di tipo A, come definite dall'articolo 22, comma 1, lettera *a*), della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)».

Più precisamente, l'art. 79 della citata legge regionale dispone (in apertura al Capo III del Titolo IV) che la «Regione concede mutui agevolati per il recupero di fabbricati situati nei centri e nuclei abitati limitatamente alle zone A e alle zone di recupero individuate nell'ambito del piano regolatore generale comunale (PRG). Sono assimilate a dette zone, ai fini del presente Capo, quelle individuate dalla Regione o dalle comunità montane con criteri analoghi negli strumenti urbanistici di loro competenza» (comma 1). «I mutui sono, altresì, concessi per il recupero di fabbricati situati all'esterno degli ambiti territoriali di cui al comma 1, a condizione che presentino interesse storico, artistico o ambientale. La sussistenza di tale interesse deve risultare dal PRG» (comma 2).

5.2.– L'agevolazione prevista dalla legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 nell'erogazione dei mutui per la riqualificazione di fabbricati soddisfa, dunque, due specifici interessi pubblici, che si aggiungono a quello volto a incentivare l'attività edilizia sul territorio, sotteso a tutti gli interventi previsti dal Titolo IV della legge regionale in esame, concernente i «[f]ondi di rotazione per la ripresa dell'industria edilizia».

Il primo interesse attiene al «recupero del patrimonio edilizio esistente [e alla] eliminazione del degrado edilizio» (art. 11, comma 1) e viene assicurato grazie alla natura di mutuo di scopo propria del contratto, che in tanto prevede un costo ridotto per il finanziamento rispetto a quello di mercato, in quanto la somma mutuata viene destinata al tipo di intervento previsto dalla legge regionale. A tale interesse si associa l'obbligo di rispettare una particolare tempistica (art. 86, comma 1), sicché, ove il recupero degli immobili non sia ultimato «entro quarantotto mesi dalla data di stipulazione del contratto preliminare di mutuo, il dirigente della struttura competente dispone, con proprio provvedimento, la revoca delle somme non ancora erogate e il mutuatario, entro cinquantaquattro mesi dalla data di stipulazione del contratto preliminare di mutuo, può, in alternativa, provvedere: *a*) al rimborso delle somme erogate, maggiorate del tasso di interesse legale vigente al momento dell'estinzione anticipata e maturati a decorrere dalla data dell'ultima rata di interessi corrisposta; *b*) alla stipulazione del contratto definitivo di mutuo per un importo massimo corrispondente alle somme erogate» (art. 86, comma 6).

In secondo luogo, l'ulteriore interesse pubblico che persegue l'agevolazione del mutuo destinato al recupero di immobili è quello di favorire «la riqualificazione e rivitalizzazione del tessuto urbanistico» (art. 11, comma 1). Per tale ragione il tasso agevolato è concesso solo a persone fisiche che utilizzino il finanziamento per recuperare immobili destinati ad abitazione permanente o principale o ad abitazione temporanea, tant'è che il mutamento della destinazione d'uso e finanche l'alienazione per atto *inter vivos* integrano una violazione della normativa e comportano l'obbligo di estinguere anticipatamente il mutuo, se la violazione si verifica nel periodo di preammortamento, nonché il pagamento di una penale, se invece si realizza nei dieci anni successivi.

5.3.– Quanto allo strumento di cui si avvale la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per perseguire le citate finalità, esso consiste nell'offerta, tramite una società finanziaria regionale (Finaosta spa), di contratti di mutuo a costi ridotti, il cui contenuto viene prevalentemente regolato dalla stessa legge regionale. Questa, in particolare, dispone che i mutui agevolati vengano erogati da Finaosta spa, che gestisce un fondo di rotazione e che assume, tramite convenzione, il rischio del finanziamento (art. 70 della citata legge regionale).

Le risorse del fondo sono alimentate inizialmente da uno stanziamento che deriva dal trasferimento delle giacenze disponibili sui fondi di rotazione destinati a promuovere iniziative economiche sul territorio regionale, in particolare quelle edilizie, cui progressivamente si aggiungono le somme che derivano: dal rimborso delle rate di preammortamento e di ammortamento, dal rimborso anticipato dei mutui a tasso agevolato, dagli interessi maturati sulle giacenze del fondo, dal recupero delle somme restituite dai soggetti beneficiari nei casi di applicazione delle sanzioni previste dalla stessa legge regionale (art. 68, comma 2).

I mutui agevolati vengono concessi solo se assistiti da idonea garanzia reale o personale, secondo quanto stabilito dalla Giunta regionale, con propria deliberazione (art. 69), e sempre la deliberazione della Giunta determina il tasso di interesse, che non può essere comunque inferiore, per espressa previsione del legislatore regionale (art. 81, comma 2), al tasso massimo stabilito per i mutui concessi per l'acquisto, la costruzione o il recupero della prima casa.

6.– A fronte della richiamata disciplina, l'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 regola le condizioni di accesso alla stipula dei mutui agevolati per il recupero degli immobili.

In particolare, la concessione di tali mutui si rivolge anzitutto ai proprietari dei fabbricati identificati dal legislatore regionale, in ragione della loro collocazione in particolari zone o del loro specifico pregio storico, artistico o ambientale, dimodoché l'interesse privato alla ristrutturazione del fabbricato possa intersecare l'interesse pubblico alla riqualificazione di tali immobili e alla rivitalizzazione di specifiche zone.

La legge regionale recante le norme censurate, tuttavia, non si limita a richiedere il titolo dominicale.

Da un lato, i proprietari degli immobili, che si trovano nelle condizioni o nei luoghi che rientrano nelle finalità del mutuo di scopo, devono essere o residenti nel territorio regionale da almeno otto anni o titolari del diritto dominicale da almeno quindici anni, potendo in tal caso sommare anche il tempo in cui siano stati titolari coloro che hanno trasmesso la proprietà *mortis causa* (comma 1, lettere *a* e *b*, del citato art. 80).

Da un altro lato, la legge regionale precisa che i medesimi proprietari, rispondenti ai citati presupposti, debbono essere comunque cittadini italiani o cittadini di uno dei Paesi dell'Unione europea (comma 1 dell'art. 80).

Le censure mosse dal rimettente in riferimento all'art. 3 Cost. riguardano il criterio della residenza del proprietario perdurante da almeno otto anni e quello della esclusione di chi non sia in possesso della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea.

7.– La questione di legittimità costituzionale concernente il criterio della residenza protratta, previsto dall'art. 80, comma 1, lettera *a*), della legge n. 3 del 2013, non è fondata.

7.1.– L'agevolazione in esame si giustifica in funzione degli interessi alla promozione dell'economia e del territorio della stessa Regione e consta della riduzione del tasso di interessi relativo a un mutuo che è in grado esso stesso di produrre risorse economiche. Nondimeno tali risorse sono pur sempre limitate rispetto a tutti i privati che, in quanto proprietari degli immobili ascrivibili alle previsioni della legge regionale, possono avanzare richieste di finanziamento per il loro recupero.

Chiaramente, una tale ragione non giustifica, al metro dell'art. 3 Cost., qualsivoglia condizione di accesso al costo ridotto del finanziamento, ma solo quelle che presentino un qualche legame con la funzione della agevolazione associata al mutuo di scopo e che, dunque, non si traducano in una barriera arbitraria, inidonea a superare il vaglio di ragionevolezza.

7.2.– Ebbene, a fronte di una agevolazione che non soddisfa un bisogno primario delle persone, bensì persegue interessi pubblici variamente correlati al territorio, e che, inoltre, non è concessa *una tantum*, ma continua a essere erogata nel tempo, non è irragionevole che la legge regionale adotti, in alternativa ad altro criterio di accesso al beneficio, il requisito della residenza protratta da almeno otto anni.

Anzitutto, si tratta di ipotesi ben distinta da quella concernente l'accesso a servizi pubblici abitativi, rispetto alla quale questa Corte ha costantemente escluso che possa operare la condizione della lungo residenza. Quando è implicato il diritto all'abitazione, che ha natura fondamentale e

risponde a un bisogno primario, non si possono frapporre ostacoli, correlati al perdurare della residenza, che si risolvono in una compressione della libertà di circolazione rispetto a persone, spesso indotte proprio dallo stato di bisogno a trasferirsi da un luogo all'altro (*ex plurimis*, sentenze n. 145 e n. 77 del 2023, n. 199 del 2022, n. 9 e n. 7 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166, n. 107 e n. 106 del 2018, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222, n. 172, n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013, n. 61 e n. 40 del 2011).

Diversamente, a fronte di una misura che non ha incidenza su diritti fondamentali ed è finalizzata al «recupero di centri e nuclei abitati di interesse storico o ambientale», non è manifestamente irragionevole, nel contesto di risorse finanziarie comunque non illimitate, che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio già vanta un legame duraturo e che tale valorizzazione si traduca nell'adozione di un criterio prospettato come alternativo a un altro.

La lungo residenza, infatti, non condiziona in via esclusiva l'accesso al beneficio, sì da riverberarsi negativamente sulla stessa libertà di circolazione, bensì opera quale requisito alternativo rispetto a quello – non censurato dal rimettente – della titolarità del diritto di proprietà perdurante da almeno quindici anni.

Inoltre, il criterio della lungo residenza non comporta una definitiva e radicale estromissione dalla riduzione del costo del finanziamento, poiché il mutuo agevolato viene erogato in maniera continuativa e, dunque, vi si può accedere via via che maturano o la condizione del radicamento nel territorio o quella alternativa della proprietà risalente nel tempo.

In sostanza, chi non può vantare la residenza prolungata non è escluso *a priori* dall'accesso alla agevolazione: sia perché può far valere il mero titolo proprietario, ove protrato per almeno quindici anni, sia perché, non essendo il finanziamento a costi ridotti offerto *una tantum*, può richiederlo al raggiungimento dei requisiti temporali correlati a uno dei due criteri alternativi.

Per le ragioni esposte, a fronte di una misura estranea all'ambito delle prestazioni che soddisfano bisogni primari, non travalica il limite della manifesta irragionevolezza la scelta del legislatore regionale di valorizzare il radicamento territoriale nell'accesso a un beneficio finalizzato proprio al recupero di alcuni ambiti del territorio regionale, adottando la lungo residenza come requisito che è alternativo ad altro e che non determina una assoluta e definitiva esclusione dall'agevolazione.

Non è, dunque, fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo all'art. 80, comma 1, lettera a), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, per l'accesso al beneficio del tasso agevolato per il recupero di fabbricati, la residenza nel territorio regionale da almeno otto anni, in alternativa alla proprietà perdurante da almeno quindici anni.

8.– È, viceversa, fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata sempre in riferimento all'art. 3 Cost., concernente la pura esclusione dall'accesso al finanziamento a tasso agevolato di chi, pur se proprietario da quindici anni di un immobile fra quelli identificati dalla Regione come meritevoli di recupero, o proprietario di uno dei citati immobili e residente da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, risulti privo della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea.

8.1.– Come già anticipato, se è vero che le risorse pubbliche messe a disposizione dell'intervento non sono illimitate – e tuttavia sono suscettibili nel tempo anche di essere ricostituite tramite lo stesso rimborso dei finanziamenti, oltre che con gli interessi e con le eventuali penali corrisposte – viola il principio della ragionevolezza la radicale esclusione dall'accesso al mutuo agevolato di chi non ha la nazionalità italiana o di un Paese dell'Unione europea, in quanto criterio del tutto scollegato dalla *ratio* della disciplina censurata.

8.1.1.– Pur a voler ipotizzare, in un contesto che non coinvolge diritti inviolabili, né bisogni primari, una prospettiva che, nell'accesso allo specifico beneficio, valorizzi l'apporto già dato al territorio, l'esclusione dei cittadini di Paesi terzi risulta, in ogni caso, ingiustificata.

I proprietari da almeno quindici anni di immobili siti nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste hanno, infatti, concorso, anche se privi della cittadinanza italiana o europea, ad alimentare le risorse a disposizione degli enti territoriali pagando tasse e imposte sull'immobile,

così come i proprietari residenti da almeno otto anni non solo hanno corrisposto i citati tributi, ma si sono anche radicati nel territorio regionale.

8.1.2.– D’altro canto, privo di ogni fondamento è anche l’argomento che espressamente spende la difesa regionale, la quale evoca, a sostegno della diversità di trattamento nei confronti degli stranieri, la maggiore difficoltà di accertamento del merito creditizio.

Anzitutto, il mutuo agevolato non viene concesso se non sono rilasciate congrue garanzie, come espressamente puntualizza l’art. 84 della stessa legge reg. Valle d’Aosta n. 3 del 2013. In particolare, in attuazione di tale previsione, la deliberazione della Giunta regionale n. 531 del 2022 stabilisce all’art. 11 dell’Allegato B che i «mutui sono garantiti da ipoteca iscritta sull’immobile oggetto dell’intervento, fatta salva diversa valutazione da parte di FINAOSTA S.p.A. e, ove insufficiente, da ulteriori garanzie integrative, personali e/o reali richieste».

Inoltre, il merito creditizio deve essere in ogni caso oggetto di verifiche concrete e non di presunzioni astratte.

8.1.3.– Di seguito, non può tacersi che l’esclusione di cittadini di Paesi terzi potrebbe, in ipotesi, finanche sacrificare i medesimi interessi pubblici perseguiti dalla Regione. Ove, infatti, in una delle zone che il legislatore intende recuperare vi sia un insediamento di stranieri extra UE, la loro esclusione dalla erogazione di agevolazioni per finanziare il recupero degli immobili finirebbe per impedire il meccanismo incentivante e, dunque, andrebbe a riverberarsi negativamente sui medesimi obiettivi ai quali tende la previsione regionale.

8.2.– In definitiva, escludere gli stranieri solo in quanto tali, benché essi si trovino nelle medesime condizioni che giustificano l’agevolazione in relazione agli interessi pubblici protetti, si pone in aperto contrasto con l’art. 3 Cost.

Questa Corte non solo ha da tempo affermato che «il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare [i] diritti fondamentali» (sentenza n. 120 del 1967), ma ha altresì sottolineato che, in virtù del principio di ragionevolezza, anche a prescindere dal diretto coinvolgimento di diritti inviolabili, «al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non “in presenza di una ‘causa’ normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria” (sentenza n. 432 del 2005)» (sentenza n. 186 del 2020).

Pertanto, «[p]ur potendo il legislatore valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri», tuttavia, «lo *status* di straniero non può essere di per sé considerato “come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi”» (sentenza n. 186 del 2020 e le numerose pronunce ivi richiamate).

In particolare, questa Corte ha ritenuto che, quando vengono riconosciuti dei benefici, pur al di fuori di quelli volti a «soddisfare diritti fondamentali» (sentenza n. 432 del 2005), la «individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – [debba] essere operat[a], sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (ancora sentenza n. 432 del 2005).

8.3.– Da ultimo, non può ritenersi che il metro di giudizio sia destinato a mutare solo perché il soggetto pubblico regola in via legislativa l’agevolazione sotto forma di costo ridotto del finanziamento che, in quanto contratto, è atto espressivo di autonomia.

Per converso, va constatato che finanche i privati, che non sono tenuti a giustificare i motivi delle loro scelte negoziali, quando rivolgono al pubblico un’offerta contrattuale o un invito a offrire, non possono arbitrariamente escludere categorie di soggetti dal contratto o imporre condizioni contrattuali deteriori, che non siano giustificate dalla causa del contratto e che si colorino di tratti discriminatori. Né è un caso che il legislatore statale con l’art. 43, comma 2, lettera *b*), del d.lgs. n. 286 del 1998 abbia previsto che compie un atto di discriminazione «chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità».

9.– In conclusione, l'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 è costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «, con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), limitatamente alle parole «, con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea»;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, lettera *a*) della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della residenza protratta nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste da almeno otto anni, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza:20 marzo 2024, n. 57

Materia: cave, contributi

Parametri invocati: Cost. art.3

Giudizio: in via incidentale

Ricorrenti: Tribunale di Napoli

Oggetto: art. 17, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005) e art. 19 della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008);

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005), limitatamente alle parole "nonché per tutte le attività di gestione societaria";
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Tribunale di Napoli ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005 e dell'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, che prevedono contributi a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva da cave.

Il rimettente premette che l'attività estrattiva da cave, nella Regione Campania, è sottoposta a tre prelievi economici disciplinati dalle due disposizioni censurate e dall'art. 18 della legge reg. Campania n. 54 del 1985. Richiamata la giurisprudenza di legittimità secondo cui tali prelievi non avrebbero natura di tributi, ma sarebbero contribuzioni finalizzate a compensare i danni legittimamente prodotti al bene ambiente dallo sfruttamento della cava, il rimettente sostiene che le disposizioni censurate sarebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., perché irragionevoli ed esuberanti rispetto alla finalità perseguita, nonché discriminatorie nei confronti delle imprese che svolgono attività estrattiva, tenute a sopportare un costo aggiuntivo rispetto alle imprese dedite ad altre attività economiche. Il giudice a quo aggiunge che la ratio indennitaria sottesa alla legislazione regionale sarebbe già soddisfatta dall'art. 18 della legge reg. Campania n. 54 del 1985, che destina il contributo da essa previsto, in via prioritaria, alla "realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava".

Il giudice delle leggi ritiene opportuna una breve disamina dei contributi cui sono soggette le imprese che operano nell'attività estrattiva da cave nella Regione Campania.

La legge reg. Campania n. 54 del 1985 prevede, all'art. 18, un contributo sulla spesa necessaria per gli interventi pubblici ulteriori, rispetto alla mera ricomposizione dell'area, che viene introitato dai comuni interessati, i quali devono utilizzarli prioritariamente per la realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava.

L'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005, oggetto di censura da parte del giudice a quo, prevede un ulteriore contributo da versare alla Regione pari a euro 1,00 per ogni 10 metri cubi di materiale estratto. Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che le somme così riscosse sono iscritte nel Bilancio regionale a decorrere dal corrente esercizio finanziario alla unità previsionale di base 9.31.71 della entrata ed alla unità previsionale di base 1.55.97 della spesa per il finanziamento nella misura dell'importo effettivamente riscosso dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano -Sa- nonché per tutte le attività di gestione societaria. Il contributo, in origine, era volto a finanziare esclusivamente i lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano-Sa: l'art. 5, comma 7, della legge della Regione Campania 18 gennaio 2016, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2016-2018 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale 2016) ha successivamente integrato il testo del menzionato art. 17, stabilendo che il contributo è versato anche per tutte le attività di gestione societaria.

Infine, l'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, anch'esso censurato, dispone, in aggiunta ai due contributi sopra citati, il pagamento di un "contributo ambientale", di importo differenziato a seconda del materiale estratto, destinato per il 50 per cento ad alimentare il Fondo per la ecosostenibilità, disciplinato dall'art. 15 della medesima legge reg. Campania n. 1 del 2008 e per il restante 50 per cento al finanziamento delle spese concernenti i lavori di recupero ambientale, la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, se lo stesso non è redatto dai titolari di attività estrattiva, e al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave.

La Corte, nel pronunciarsi, in precedenza, sulla natura del contributo per attività estrattiva ha affermato che esso è funzionale a coprire gli oneri finanziari che gli enti interessati devono comunque affrontare per neutralizzare al meglio le conseguenze (nocive ma legittime, perché consentite dalla legge ed assentite dalle amministrazioni interessate) comunque correlate a siffatte iniziative economiche; è rapportato all'impegno profuso dagli enti interessati nella gestione amministrativa collegata alla relativa attività di impresa e mira ad indennizzare il pregiudizio che la collettività finisce per patire in conseguenza dell'autorizzazione relativa allo sfruttamento delle cave. Dunque, tale contributo, essendo caratterizzato da tale peculiare connotazione indennitaria, è privo della funzione genericamente contributiva al bilancio degli enti interessati o commutativa di un servizio, che caratterizza i tributi (sentenza n. 89 del 2018).

Anche la giurisprudenza di legittimità, avuto riguardo ai contributi previsti dalle disposizioni censurate, ne ha escluso la natura tributaria (Corte di Cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 gennaio 2020, n. 1182; sezione tributaria, ordinanze 23 gennaio 2023, n. 1915 e 9 giugno 2021, n. 16025), rimarcandone la specifica natura indennitaria del pregiudizio subito dalle collettività in conseguenza della gestione delle cave.

Tanto premesso, la Corte ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Campania n. 17 del 2005, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza intrinseca della disposizione rispetto alla finalità indennitaria perseguita, sia parzialmente fondata, nei termini che seguono.

L'art. 17, comma 2, della legge reg. Campania n. 15 del 2005 prevede che il contributo versato dalle imprese impegnate nell'attività estrattiva nella Regione Campania sia destinato al finanziamento "dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano -Sa- nonché per tutte le attività di gestione societaria".

Secondo il rimettente, la disposizione violerebbe l'art. 3 Cost. per irragionevolezza intrinseca rispetto alla finalità indennitaria perseguita. Mancherebbe sia il collegamento funzionale tra il contributo e la compensazione del danno ambientale prodotto, sia il collegamento territoriale tra la zona ove è esercitata l'attività estrattiva e quella ove è localizzato l'aeroporto di Pontecagnano.

Sarebbe violato anche il principio di eguaglianza, sotto il profilo della disparità di trattamento a danno delle imprese che svolgono attività estrattiva.

La Corte ritiene, in linea con le considerazioni di recente svolte dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. un. civ., n. 34982 del 2023), che la finalità ambientale perseguita dal contributo in esame non vada identificata nel ripristino del territorio a seguito dei danni causati dall'attività estrattiva, ma nel miglioramento complessivo che il territorio medesimo può ottenere da infrastrutture capaci di bilanciare le compromissioni subite.

In tale ottica, il finanziamento, attraverso il contributo, dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano risulta non irragionevole, poiché può portare miglioramenti al territorio dell'intera Regione e determinare ricadute favorevoli, anche di natura socio-economica, per la collettività, generando esternalità positive ad ampio spettro.

Non è, invece, conforme a canoni di ragionevolezza l'ulteriore previsione secondo cui il contributo è destinato anche al finanziamento delle attività di gestione societaria dell'aeroporto.

Tale previsione, frutto di una modifica apportata nel 2016 all'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005, ha comportato che la contribuzione, originariamente a supporto delle sole spese correlate ai lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto, diventasse un prelievo continuativo nel tempo, del tutto slegato dalle finalità iniziali. La gestione societaria, infatti, è totalmente avulsa dalla logica indennitaria che giustifica il prelievo, in quanto essa costituisce una mera attività aziendale, svolta dalla società concessionaria dell'aeroporto, la quale risponde delle eventuali disfunzioni gestionali e deve assumersi in proprio il relativo rischio d'impresa.

In sostanza, il sovvenzionamento dell'attività di gestione societaria dell'aeroporto non risponde alle doverose finalità ambientali sottese all'imposizione del contributo, poiché non è funzionale a soddisfare l'interesse primario di supportare la riqualificazione del territorio della Regione.

Ne consegue che il contributo previsto dalla disposizione censurata costituisce una legittima fonte di imposizione nei limiti in cui le somme riscosse sono destinate a sovvenzionare i lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano-Sa. Terminati i lavori e avviata l'attività aeroportuale, quindi, la contribuzione non può che cessare di gravare sulle imprese del settore estrattivo operanti nella Regione Campania.

Per tali ragioni, la questione di legittimità dell'art. 17, comma 2, della legge reg. Campania n. 15 del 2005, limitatamente alle parole "nonché per tutte le attività di gestione societaria", è fondata, per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza intrinseca.

Non è, invece, fondata l'ulteriore censura rivolta alla disposizione in esame sotto il profilo della disparità di trattamento tra le imprese operanti nel settore estrattivo e quelle impegnate in altre attività, in ragione della chiara disomogeneità delle situazioni messe a raffronto (tra le tante, sentenza n. 171 del 2022).

Il rimettente censura anche l'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, che impone alle imprese del settore estrattivo un contributo destinato per il 50 per cento ad alimentare un Fondo per la ecosostenibilità e per il restante 50 per cento del contributo a finanziare una serie di spese riferibili all'attività estrattiva.

Secondo il giudice a quo, vi sarebbe violazione dell'art. 3 Cost, perché la scelta del legislatore regionale di imporre tale contributo sarebbe irragionevole e discriminatoria, in quanto il Fondo dovrebbe essere alimentato dalle imprese che si occupano della produzione di imballaggi e non anche da quelle impegnate nell'attività estrattiva. Inoltre, tutte le ulteriori attività finanziate dal contributo sarebbero già sovvenzionate tramite altre disposizioni regionali.

La Corte ritiene la questione non fondata.

Il 50 per cento del contributo in esame è esplicitamente destinato alla alimentazione del Fondo per la ecosostenibilità, che è finalizzato a tutelare interessi di natura ambientale. Sotto tale profilo, di conseguenza, il contributo risponde alla finalità indennitaria per la quale è stato istituito.

Infatti, non presenta aspetti di irragionevolezza né risulta discriminatoria la scelta del legislatore regionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, di porre un contributo a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva anche per il raggiungimento di obiettivi di salvaguardia dell'ambiente ampi, ma comunque meritevoli di considerazione.

La Corte non ravvisa profili di illegittimità costituzionale neppure avuto riguardo alla destinazione del restante 50 per cento del contributo, che è rivolto a finanziare spese riferibili all'attività estrattiva e che, diversamente da quanto prospettato dal rimettente, non risultano già sovvenzionate in base ad altre disposizioni regionali.

Il contributo, infatti, è destinato a finanziare lavori di recupero ambientale diversi e ulteriori rispetto a quelli di cui all'art. 17 della legge reg. Campania n. 54 del 1985, che pone l'obbligo in capo all'impresa di eseguire le opere per il recupero ambientale della zona nei modi previsti nel provvedimento di autorizzazione o concessione. Tra tali lavori, a titolo di esempio, rientrano quelli per la ricomposizione ambientale delle aree di cave abbandonate di cui all'art. 29 della medesima legge regionale.

Quanto alle spese per la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, esse non sono già finanziate in base alle norme di attuazione del PRAE richiamate dal rimettente, in quanto tali norme sono meramente attuative dell'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008.

Pertanto, in relazione alla quota di contributo destinata all'attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che i contributi per attività estrattiva servono, legittimamente, a tenere indenne la regione dai costi sostenuti per la verifica del rispetto delle condizioni del titolo autorizzativo o della concessione (sentenza n. 89 del 2018).

SENTENZA N. 57
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 dell'art. 17 della legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005) e dell'art. 19 della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008), promossi dal Tribunale ordinario di Napoli, decima sezione civile, con due ordinanze del 27 marzo 2023, iscritte ai numeri 80 e 81 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione della Regione Campania e quello, fuori termine, di DeCav srl;
udito nell'udienza pubblica del 5 marzo 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
udito l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania;
deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale di Napoli, decima sezione civile, con le due ordinanze in epigrafe, di identico tenore, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005 e dell'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, che prevedono contributi a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva da cave.

Il rimettente premette che l'attività estrattiva da cave, nella Regione Campania, è sottoposta a tre prelievi economici disciplinati dalle due disposizioni censurate e dall'art. 18 della legge reg. Campania n. 54 del 1985. Richiamata la giurisprudenza di legittimità secondo cui tali prelievi non avrebbero natura di tributi, ma sarebbero contribuzioni finalizzate a compensare i danni legittimamente prodotti al bene ambiente dallo sfruttamento della cava, il rimettente sostiene che le disposizioni censurate sarebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., perché irragionevoli ed esuberanti rispetto alla finalità perseguita, nonché discriminatorie nei confronti delle imprese che svolgono attività estrattiva, tenute a sopportare un costo aggiuntivo rispetto alle imprese dedite ad altre attività economiche. Il giudice *a quo* aggiunge che la *ratio* indennitaria sottesa alla legislazione regionale sarebbe già soddisfatta dall'art. 18 della legge reg. Campania n. 54 del 1985, che destina il contributo da essa previsto, in via prioritaria, alla «realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava».

2.– In via preliminare, deve disporsi la riunione dei predetti giudizi perché le ordinanze di rimessione sollevano le stesse questioni e si fondano su argomentazioni sostanzialmente comuni.

3.– Ancora in via preliminare, va dichiarata inammissibile la costituzione, nel giudizio iscritto al n. 81 del reg. ord. 2023, di DeCav srl. La parte si è costituita con atto depositato il 24 febbraio 2024 e, quindi, ben oltre il termine perentorio, fissato dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, di venti giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione, avvenuta il 21 giugno 2023.

4.– Prima di passare al merito delle questioni sollevate, è opportuna una breve disamina dei contributi cui sono soggette le imprese che operano nell'attività estrattiva da cave nella Regione Campania.

4.1.– La legge reg. Campania n. 54 del 1985 prevede, all'art. 18, un contributo «sulla spesa necessaria per gli interventi pubblici ulteriori, rispetto alla mera ricomposizione dell'area», che viene introitato dai comuni interessati, i quali devono utilizzarli prioritariamente per la realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava.

L'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005, oggetto di censura da parte del giudice *a quo*, prevede un ulteriore contributo da versare alla Regione pari a «euro 1,00 per ogni 10 metri cubi di materiale estratto». Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che le somme così riscosse sono «iscritte nel Bilancio regionale a decorrere dal corrente esercizio finanziario alla unità previsionale di base 9.31.71 della entrata ed alla unità previsionale di base 1.55.97 della spesa per il finanziamento nella misura dell'importo effettivamente riscosso dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano -Sa- nonché per tutte le attività di gestione societaria». Il contributo, in origine, era volto a finanziare esclusivamente i «lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano-Sa»: l'art. 5, comma 7, della legge della Regione Campania 18 gennaio 2016, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2016-2018 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale 2016) ha successivamente integrato il testo del menzionato art. 17, stabilendo che il contributo è versato anche «per tutte le attività di gestione societaria».

Infine, l'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, anch'esso censurato dal rimettente, dispone, in aggiunta ai due contributi sopra citati, il pagamento di un «contributo ambientale», di importo differenziato a seconda del materiale estratto, destinato per il 50 per cento ad alimentare il «Fondo per la ecosostenibilità» disciplinato dall'art. 15 della medesima legge reg. Campania n. 1 del 2008 e per il restante 50 per cento al finanziamento delle spese «concernenti i lavori di recupero ambientale, la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, se lo stesso non è redatto dai titolari di attività estrattiva, e al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave».

5.– È altresì opportuno rammentare che questa Corte, nel pronunciarsi sulla natura del contributo per attività estrattiva previsto dalla legislazione della Regione Siciliana, ha affermato che esso è funzionale a coprire «gli oneri finanziari che gli enti interessati devono comunque affrontare per neutralizzare al meglio le conseguenze – nocive ma legittime, perché consentite dalla legge ed assentite dalle amministrazioni interessate – comunque correlate a siffatte iniziative economiche»; è rapportato «all'impegno profuso dagli enti interessati nella gestione amministrativa collegata alla relativa attività di impresa e mira ad indennizzare il pregiudizio che la collettività finisce per patire in conseguenza dell'autorizzazione relativa allo sfruttamento delle cave». Dunque, tale contributo, essendo caratterizzato da tale peculiare connotazione indennitaria, è «privo della funzione genericamente contributiva al bilancio degli enti interessati o commutativa di un servizio, che caratterizza i tributi» (sentenza n. 89 del 2018).

Anche la giurisprudenza di legittimità, avuto riguardo ai contributi previsti dalle disposizioni censurate, ne ha escluso la natura tributaria (Corte di Cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 gennaio 2020, n. 1182; sezione tributaria, ordinanze 23 gennaio 2023, n. 1915 e 9 giugno 2021, n. 16025), rimarcandone la specifica natura indennitaria del pregiudizio subito dalle collettività in conseguenza della gestione delle cave.

6.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Campania n. 17 del 2005, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza intrinseca della disposizione rispetto alla finalità indennitaria perseguita, è parzialmente fondata, nei termini che seguono.

6.1.– L'art. 17, comma 2, della legge reg. Campania n. 15 del 2005 prevede, come si è detto, che il contributo versato dalle imprese impegnate nell'attività estrattiva nella Regione Campania sia

destinato al finanziamento «dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano -Sa- nonché per tutte le attività di gestione societaria».

Secondo il rimettente, la disposizione violerebbe l'art. 3 Cost. per irragionevolezza intrinseca rispetto alla finalità indennitaria perseguita. Mancherebbe sia il collegamento funzionale tra il contributo e la compensazione del danno ambientale prodotto, sia il collegamento territoriale tra la zona ove è esercitata l'attività estrattiva e quella ove è localizzato l'aeroporto di Pontecagnano.

Sarebbe violato anche il principio di eguaglianza, sotto il profilo della disparità di trattamento a danno delle imprese che svolgono attività estrattiva.

6.2.– Questa Corte ritiene, in linea con le considerazioni di recente svolte dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. un. civ., n. 34982 del 2023), che la finalità ambientale perseguita dal contributo in esame non vada identificata nel ripristino del territorio a seguito dei danni causati dall'attività estrattiva, ma nel miglioramento complessivo che il territorio medesimo può ottenere da infrastrutture capaci di bilanciare le compromissioni subite.

In tale ottica, il finanziamento, attraverso il contributo, dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano risulta non irragionevole, poiché può portare miglioramenti al territorio dell'intera Regione e determinare ricadute favorevoli, anche di natura socio-economica, per la collettività, generando esternalità positive ad ampio spettro.

6.3.– Non è, invece, conforme a canoni di ragionevolezza l'ulteriore previsione secondo cui il contributo è destinato anche al finanziamento delle «attività di gestione societaria» dell'aeroporto.

Tale previsione, frutto di una modifica apportata nel 2016 all'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005, ha comportato che la contribuzione, originariamente a supporto delle sole spese correlate ai «lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto», diventasse un prelievo continuativo nel tempo, del tutto slegato dalle finalità iniziali. La gestione societaria, infatti, è totalmente avulsa dalla logica indennitaria che giustifica il prelievo, in quanto essa costituisce una mera attività aziendale, svolta dalla società concessionaria dell'aeroporto, la quale risponde delle eventuali disfunzioni gestionali e deve assumersi in proprio il relativo rischio d'impresa.

In sostanza, il sovvenzionamento dell'attività di gestione societaria dell'aeroporto non risponde alle doverose finalità ambientali sottese all'imposizione del contributo, poiché non è funzionale a soddisfare l'interesse primario di supportare la riqualificazione del territorio della Regione.

Ne consegue che il contributo previsto dalla disposizione censurata costituisce una legittima fonte di imposizione nei limiti in cui le somme riscosse sono destinate a sovvenzionare i «lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano-Sa». Terminati i lavori e avviata l'attività aeroportuale, quindi, la contribuzione non può che cessare di gravare sulle imprese del settore estrattivo operanti nella Regione Campania.

7.– Per tali ragioni, la questione di legittimità dell'art. 17, comma 2, della legge reg. Campania n. 15 del 2005, limitatamente alle parole «nonché per tutte le attività di gestione societaria», è fondata, per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza intrinseca.

8.– Non è, invece, fondata l'ulteriore censura rivolta alla disposizione in esame sotto il profilo della disparità di trattamento tra le imprese operanti nel settore estrattivo e quelle impegnate in altre attività, in ragione della chiara disomogeneità delle situazioni messe a raffronto (tra le tante, sentenza n. 171 del 2022).

9.– Il rimettente censura anche l'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, che impone alle imprese del settore estrattivo un contributo destinato per il 50 per cento ad alimentare un «Fondo per la ecosostenibilità» e per il restante 50 per cento del contributo a finanziare una serie di spese riferibili all'attività estrattiva.

Secondo il giudice *a quo*, vi sarebbe violazione dell'art. 3 Cost, perché la scelta del legislatore regionale di imporre tale contributo sarebbe irragionevole e discriminatoria, in quanto il Fondo dovrebbe essere alimentato dalle imprese che si occupano della produzione di imballaggi e non anche da quelle impegnate nell'attività estrattiva. Inoltre, tutte le ulteriori attività finanziate dal contributo sarebbero già sovvenzionate tramite altre disposizioni regionali.

9.1.– La questione non è fondata.

Il 50 per cento del contributo in esame è esplicitamente destinato alla alimentazione del Fondo per la ecosostenibilità, che è finalizzato a tutelare interessi di natura ambientale. Sotto tale profilo, di conseguenza, il contributo risponde alla finalità indennitaria per la quale è stato istituito.

Infatti, non presenta aspetti di irragionevolezza né risulta discriminatoria la scelta del legislatore regionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, di porre un contributo a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva anche per il raggiungimento di obiettivi di salvaguardia dell'ambiente ampi, ma comunque meritevoli di considerazione.

Non si ravvisano profili di illegittimità costituzionale neppure avuto riguardo alla destinazione del restante 50 per cento del contributo, che è rivolto a finanziare spese riferibili all'attività estrattiva e che, diversamente da quanto prospettato dal rimettente, non risultano già sovvenzionate in base ad altre disposizioni regionali.

Il contributo, infatti, è destinato a finanziare lavori di recupero ambientale diversi e ulteriori rispetto a quelli di cui all'art. 17 della legge reg. Campania n. 54 del 1985, che pone l'obbligo in capo all'impresa di eseguire «le opere per il recupero ambientale della zona nei modi previsti nel provvedimento di autorizzazione o concessione». Tra tali lavori, a titolo di esempio, rientrano quelli per la ricomposizione ambientale delle «aree di cave abbandonate» di cui all'art. 29 della medesima legge regionale.

Quanto alle spese per la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, esse non sono già finanziate in base alle norme di attuazione del PRAE richiamate dal rimettente, in quanto tali norme sono meramente attuative dell'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008.

Infine, in relazione alla quota di contributo destinata all'attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che i contributi per attività estrattiva servono, legittimamente, a tenere indenne la regione dai costi sostenuti per la verifica del rispetto delle condizioni del titolo autorizzativo o della concessione (sentenza n. 89 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibile, nel giudizio iscritto al n. 81 del reg. ord. 2023, la costituzione di DeCav srl;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005), limitatamente alle parole «nonché per tutte le attività di gestione societaria»;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli, decima sezione civile, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 febbraio 2024, n. 58

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici – coordinamento della finanza pubblica – principio dell’equilibrio del bilancio

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione all’art. 50 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2021)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale Molise n. 27 del 2022

Estensore nota: Alice Simonetti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge regionale in epigrafe indicata in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nella materia dell’armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione all’art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011.

In particolare, la legge regionale Molise n. 27 del 2022 – recante approvazione del rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2021 – è stata ritenuta costituzionalmente illegittima in quanto, da un lato, l’Allegato 30 al citato rendiconto (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione) attesterebbe di aver ripianato nel corso del 2021 una somma ritenuta insufficiente a recuperare per intero il disavanzo previsto in via definitiva alla voce «Disavanzo di amministrazione» nel bilancio di previsione per l’esercizio cui il rendiconto si riferisce.

Dall’altro lato, la tardiva approvazione della legge di assestamento al bilancio di previsione 2021-2023 (intervenuta solo con legge regionale 29 dicembre 2021, n. 7, sebbene il disegno di legge di rendiconto fosse stato approvato già con deliberazione della Giunta regionale 5 luglio 2021, n. 210) non avrebbe consentito di assumere i necessari provvedimenti di riequilibrio nel corso dell’esercizio 2021.

La legge regionale Molise n. 27 del 2022 si porrebbe dunque in contrasto (quale norma interposta) con l’art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale stabilisce che “entro il 31 luglio, la regione approva con legge l’assestamento delle previsioni di bilancio” con cui, in particolare, “dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assume i necessari provvedimenti di riequilibrio”, prevedendo altresì che “nelle more della conclusione del giudizio di parificazione del rendiconto dell’esercizio precedente da parte della Corte dei conti, i consigli regionali [...] approvano la legge di assestamento del bilancio anche sulla base delle risultanze del rendiconto approvato dalla giunta, fermo restando l’obbligo di apportare le eventuali variazioni di bilancio che si dovessero rendere necessarie a seguito dell’approvazione definitiva del rendiconto dopo la decisione di parificazione”.

Giova, infatti, ricordare come, nel caso di specie, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione per l’esercizio finanziario 2021, con ordinanza del 14 marzo 2023, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale anche di alcune disposizioni della legge

regionale 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020) e della legge regionale n. 7 del 2021.

Inoltre, nel corso dell'esercizio 2022, la Regione non risulta aver approvato la legge di assestamento al bilancio di previsione 2022-2024.

La Regione Molise non si è costituita in giudizio.

Nella parte motiva della decisione la Corte rileva, in primo luogo, come le irregolarità denunciate con il ricorso erariale determinino – in relazione “[al]l’inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari – che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale” – una ricaduta sulla legge regionale di approvazione del rendiconto nella sua interezza, “non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura» (sentenza n. 49 del 2018, nonché similmente, da ultimo, sentenza n. 268 del 2022)”.

In particolare, la Corte evidenzia come, nel caso di specie, la mancata applicazione dell'esatto ammontare della quota di recupero del disavanzo – che avrebbe dovuto essere disposta, secondo quanto previsto dall'art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011, in sede di assestamento del bilancio 2021 – abbia comportato una sottostima della spesa complessiva tale da compromettere l'equilibrio dei bilanci 2021 e successivi, in luogo dell'adozione di idonee forme di ripiano del disavanzo, “quali la riduzione di altre spese o l'individuazione di maggiori entrate, e una revisione complessiva dei saldi di bilancio (ancora, sentenza n. 268 del 2022)”.

In secondo luogo, la Corte provvede ad esaminare gli effetti, nel presente giudizio di costituzionalità, dello jus superveniens rappresentato dalla legge della Regione Molise 19 settembre 2023, n. 4 (Modifica dell'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021)), con cui il ciclo del bilancio regionale è stato adeguato a dati contabili corretti, sia sotto il profilo della rettifica dell'ammontare del disavanzo di amministrazione relativo al rendiconto generale 2021, sia relativamente alla corretta definizione della prima voce di spesa all'interno del bilancio di previsione per l'esercizio 2023.

Ciò nonostante, la Corte ritiene che la legge regionale impugnata sia rimasta in vigore per un tempo sufficiente a produrre effetti sull'intero ciclo di bilancio, dal momento che la sottostima del disavanzo 2021 da ripianare nel corso dell'esercizio 2022 – come risulta dal bilancio di previsione per il triennio 2022-2024 approvato con legge regionale n. 9 del 2022 – ha di fatto determinato un illegittimo ampliamento della capacità di spesa dell'ente in quest'ultimo esercizio.

Nel merito, la Corte conclude per la fondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge regionale Molise n. 27 del 2022, per un duplice ordine di ragioni.

Non solo, infatti, la legge regionale di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2021 contiene una errata quantificazione del disavanzo complessivo e della relativa quota annuale da ripianare, ma la tardiva approvazione della legge regionale di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 ha anche pretermesso l'adozione dei necessari, oltre che tempestivi, provvedimenti di riequilibrio finanziario.

Di conseguenza, secondo il Giudice delle leggi – come peraltro già accertato nella sentenza n. 39 del 2024, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di varie disposizioni della legge regionale n. 7 del 2021 – la legge della Regione Molise n. 27 del 2022 risulta in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

In proposito, oltre a sottolineare la “posizione autonoma e strumentale rispetto al principio dell'equilibrio del bilancio ex art. 81 Cost.» (sentenza n. 6 del 2017)” dei precetti dettati dal legislatore statale in materia di omogeneità dei sistemi contabili, nonché le fondamentali esigenze informative ad essi connessi, la Corte ricorda espressamente come il complesso di tali regole si applichi anche ai bilanci regionali, in quanto finalizzato alla “salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili, sotto il profilo teleologico, a plurimi parametri costituzionali, quali il coordinamento della finanza pubblica, la disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost., i principi del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97, commi primo e secondo, Cost.”.

Viene pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima la legge regionale di approvazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021.

SENTENZA N. 58
ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, 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 della legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio 2023, depositato in cancelleria il successivo 1° marzo 2023, iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;
udito l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2023 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge reg. Molise n. 27 del 2022, recante il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021.

Afferma l'Avvocatura generale dello Stato che la legge regionale impugnata attesterebbe di aver recuperato nell'esercizio 2021 una quota di disavanzo in misura inferiore a quanto previsto nel bilancio di previsione cui il rendiconto si riferisce.

L'insufficiente ripiano del disavanzo sarebbe determinato dall'approvazione, a esercizio pressoché concluso (il 29 dicembre 2021), della legge regionale di assestamento senza aver provveduto a una adeguata copertura del disavanzo emerso negli esercizi precedenti.

Sostiene pertanto l'Avvocatura che l'approvazione della legge regionale di assestamento del bilancio di previsione, priva di idonea copertura del disavanzo nel corso dell'esercizio 2021, in violazione dell'art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011, si riverbererebbe sulla legge regionale di approvazione del rendiconto stesso, a sua volta, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

2.– Si osserva, in ordine alla ricaduta del vizio lamentato sull'intera legge di approvazione del rendiconto, che questa Corte, con riferimento alle leggi di bilancio e di approvazione del rendiconto, ha precisato che «l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari – che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale – coinvolg[e] la legge di approvazione del rendiconto [...] nella sua interezza, non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura» (sentenza n. 49 del 2018, nonché similmente, da ultimo, sentenza n. 268 del 2022).

Nella specie, la mancata applicazione dell'esatto ammontare della quota di recupero del disavanzo – che avrebbe dovuto essere disposta con la legge regionale di assestamento del bilancio 2021, da adottare con le modalità previste dall'art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011 – comporta una sottostima della spesa complessiva tale da compromettere l'equilibrio del bilancio 2021 e di quelli

successivi. La corretta contabilizzazione e il recupero del disavanzo avrebbero richiesto, infatti, l'adozione di idonee forme di copertura, quali la riduzione di altre spese o l'individuazione di maggiori entrate, e una revisione complessiva dei saldi di bilancio (ancora, sentenza n. 268 del 2022).

Quanto osservato è sufficiente ai fini dell'argomentazione in ordine alla ripercussione delle denunciate irregolarità sull'intera legge regionale di approvazione del rendiconto.

3.– Deve darsi altresì atto che, nelle more del giudizio, è stata approvata la legge della Regione Molise 19 settembre 2023, n. 4, recante «Modifica dell'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021)», con cui, tra l'altro, sono state rettificcate le risultanze contabili relative al rendiconto generale 2021.

Più precisamente, l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge reg. Molise n. 4 del 2023, ha sostituito l'art. 9 della legge reg. Molise n. 27 del 2022, modificando l'ammontare del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021, il quale dalla somma originariamente contabilizzata pari a euro 493.863.931,66 è stato indicato in euro 573.484.996,41.

Tale valore è stato riprodotto anche nella legge della Regione Molise 15 dicembre 2023, n. 6 (Bilancio di previsione della Regione Molise 2023-2025), come prima voce di spesa dell'esercizio 2023, così adeguando il ciclo del bilancio a dati contabili corretti, secondo quanto affermato da questa Corte nelle sentenze n. 39 del 2024 e n. 268 del 2022 nonché nelle decisioni della Corte dei conti di parificazione dei rendiconti della Regione.

Devono quindi valutarsi gli effetti dello *ius superveniens* posto che – per costante giurisprudenza di questa Corte – la sopravvenienza normativa, soddisfattiva delle pretese avanzate dal ricorrente, può determinare la cessazione della materia del contendere allorché la disposizione impugnata non abbia ricevuto *medio tempore* applicazione (*ex plurimis*, sentenza n. 223 del 2023).

3.1.– Considerato che il rendiconto 2021 è stato approvato il 31 dicembre 2022, la sottostima del disavanzo 2021 da ripianare nell'esercizio 2022 ha determinato un illegittimo ampliamento della capacità di spesa dell'ente in quest'ultimo esercizio, proiettando gli effetti dei saldi del rendiconto 2021 sull'esercizio successivo. Difatti, come risulta dalla legge reg. Molise n. 9 del 2022, nel bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2022-2024, è rappresentato un disavanzo da ripianare gravemente sottostimato.

Tali elementi conducono a escludere la possibilità di una pronuncia di cessazione della materia del contendere: la legge regionale impugnata è rimasta in vigore per un tempo sufficiente a produrre effetti sull'intero ciclo di bilancio.

4.– Ciò posto, la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 27 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, è fondata.

La legge regionale di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2021 presenta un risultato di amministrazione inferiore a quello effettivo, in ragione della mancata adozione, in sede di assestamento del bilancio, di adeguate misure volte a rappresentare in maniera corretta il disavanzo da ripianare.

Questa Corte ha già avuto modo di rilevare che la gestione finanziaria della Regione Molise, per l'intero esercizio 2021, è stata condizionata dalla grave sottostima del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020, la cui alterazione ha comportato l'indebito ampliamento della spesa (sentenza n. 39 del 2024).

Peraltro, ai sensi dell'art. 50, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, la regione deve approvare con legge l'assestamento di bilancio entro il 31 luglio, sulla scorta dei saldi accertati in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente; ovvero, nelle more della conclusione del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio precedente, sulla base del disegno di legge di rendiconto approvato dalla Giunta regionale (art. 50, comma 3-*bis*). Inoltre, la legge regionale di assestamento del bilancio deve dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, l'ente deve assumere i necessari provvedimenti di riequilibrio (art. 50, comma 2).

La Regione Molise non ha, invece, assestato correttamente il bilancio di previsione dell'esercizio 2021 né per quanto riguarda l'esatta quantificazione del disavanzo complessivo, né per quanto riguarda la quota annuale da ripianare.

Tali irregolarità – già accertate da questa Corte nella sentenza n. 39 del 2024, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di varie disposizioni della legge reg. Molise n. 7 del 2021 – si riflettono sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, che risulta pertanto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Come già evidenziato, i precetti dettati dal legislatore statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. si collocano «contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al principio dell'equilibrio del bilancio *ex art. 81 Cost.*» (sentenza n. 6 del 2017).

L'armonizzazione dei bilanci pubblici, infatti, è «finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci» (sentenza n. 184 del 2016).

Pertanto, anche il sistema contabile regionale è soggetto ai predetti principi, che si configurano come limitazioni necessarie idonee «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della regione in questo ambito normativo trova il suo limite nelle disposizioni poste dallo Stato per la salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili, sotto il profilo teleologico, a plurimi parametri costituzionali, quali il coordinamento della finanza pubblica, la disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost., i principi del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97, commi primo e secondo, Cost.

La legge regionale di approvazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021 deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 22 Febbraio 2024, n. 59

Materia: giudizio di conto – agente contabile – partecipazioni azionarie di enti pubblici

Parametri invocati: artt. 3, 103 comma 2 e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Regione Calabria

Oggetto: art. 8 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

La sentenza in epigrafe ha ad oggetto l'art. 8 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 che attribuisce la qualità di agenti contabili ai soggetti nominati o designati dalla Regione (o proposti dai rappresentanti della Regione) quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali delle società partecipate dalla stessa. Con il conseguente obbligo per tali soggetti di rendere annualmente il conto e assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti.

Il giudice rimettente, chiamato a decidere su giudizi di conto instaurati in virtù della disposizione censurata, dubita che i soggetti convenuti in ragione della qualifica di agenti contabili ad essi attribuita dalla norma, abbiano effettivo maneggio delle partecipazioni sociali e debbano essere sottoposti al giudizio di conto, assumendo che il “maneggio” di quote o azioni – con le conseguenti responsabilità – vada piuttosto ricondotto agli organi regionali in quanto titolari dell'esercizio dei diritti di socio.

All'esame delle censure sollevate, la Corte ritiene opportuno premettere un articolato esame della figura dell'agente contabile, condotto sia alla luce delle disposizioni normative in materia che della giurisprudenza costituzionale, civile e contabile, avendo particolare riguardo alle partecipazioni societarie degli enti pubblici.

In estrema sintesi la Corte richiama le disposizioni che:

- qualificano come agenti contabili – e come tali soggetti al giudizio di conto – tra gli altri, gli “*agenti consegnatari, addetti alla conservazione di generi, oggetti e materie di pertinenza della pubblica amministrazione*”;
- annoverano espressamente i titoli azionari e partecipativi tra i beni mobili dello Stato;
- stabiliscono che i consegnatari di beni mobili hanno la responsabilità dei beni ricevuti in custodia fino a che non ne abbiano ottenuto legale discarico e che i consegnatari di diritti e azioni rispondono altresì delle variazioni che subiscono i crediti loro affidati;
- prevedono l'obbligo di rendere il conto delle partecipazioni di proprietà della Regione e la competenza della Corte dei conti a giudicare sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni per garantire la corretta gestione del pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni.

Richiama quindi, tra le altre disposizioni rilevanti, l'art. 9 del d.lgs 175/2016 che, per le partecipazioni regionali, individua nella presidenza della Regione il soggetto deputato a esercitare i diritti dell'azionista, salvo diversa disposizione di legge della stessa Regione titolare delle partecipazioni e per quelle degli enti locali, il sindaco o il presidente o un loro delegato.

In esito all'ampia ricostruzione svolta, la Corte procede all'esame della censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., censura che ritiene fondata ed assorbente rispetto agli ulteriori profili di illegittimità prospettati dal giudice rimettente.

Afferma la Corte che il legislatore regionale può unicamente disciplinare l'assetto organizzativo interno della gestione societaria ed eventualmente gli ambiti della delega per amministratori e sindaci.

L'attribuzione della qualifica di agente contabile esula dalla competenza della Regione e risulta invasiva della competenza statale in materia di giurisdizione e norme processuali di cui all'art. 117, co.2 lett. l) della Costituzione (Corte Cost. sentenze nn. 160/2022, 285/2019, 8/2017, 19/2014).

Da qui la dichiarazione di illegittimità della norma regionale oggetto del giudizio.

In conclusione la Corte auspica comunque un intervento del legislatore statale che prenda in adeguata considerazione l'evoluzione della figura dell'agente contabile tenendo conto del rilievo assunto dalle partecipazioni societarie degli enti pubblici in conseguenza dei processi di privatizzazione.

SENTENZA N. 59
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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, con tre ordinanze dell'8 febbraio 2023, iscritte ai numeri 42, 43 e 44 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n.16, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 20 febbraio 2024.

Visto l'atto di intervento della Procura generale della Corte dei conti;
udito nella camera di consiglio del 22 febbraio 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;
deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con le ordinanze indicate in epigrafe, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 103, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Calabria n. 22 del 2007.

Tale disposizione prevede che «[i] soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali delle società a partecipazione regionale sono, a tutti gli effetti, agenti contabili a materia e rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria. Gli stessi devono supportare adeguatamente la Regione nell'esercizio dei diritti di azionista, rendere annualmente il conto con le modalità e termini stabiliti dalla Giunta regionale e sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti nel rispetto della legislazione statale in materia, ferme restando le responsabilità previste dal codice civile».

2.– Le tre ordinanze hanno ad oggetto la medesima disposizione, censurata in riferimento agli stessi parametri. I relativi giudizi possono dunque essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– In tutte e tre le ordinanze il rimettente riferisce di dover decidere su giudizi di conto instaurati in virtù della disposizione censurata, che qualifica come agenti contabili – e come tali assoggettati al giudizio di conto – i soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali delle società partecipate dalla Regione Calabria (nei casi di specie: Fincalabra spa e Ferrovie della Calabria srl).

Le questioni di legittimità costituzionale sarebbero rilevanti in quanto i convenuti nel giudizio di conto non potrebbero ritenersi agenti contabili se non in forza della disposizione censurata, mentre

gli stessi non avrebbero effettivo “maneggio” delle partecipazioni sociali e non dovrebbero, pertanto, essere sottoposti al predetto giudizio.

3.1.– Secondo il giudice *a quo*, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero altresì non manifestamente infondate in quanto la disposizione censurata entrerebbe in conflitto anche con la funzione di garanzia della legalità contabile riservata al giudizio di conto di pertinenza della Corte dei conti. L’art. 103, secondo comma, Cost. implicherebbe infatti l’assoggettamento a giudizio di conto di coloro che “maneggiano” effettivamente denaro e valori dell’ente pubblico, ai sensi dell’art. 44 del r.d. n. 1214 del 1934, disposizione che dovrebbe ritenersi di applicazione generale, prevalente anche sulle esigenze di autonomia delle regioni.

Inoltre, la disposizione regionale censurata, limitando l’ambito della giurisdizione contabile, si porrebbe in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto – ferma restando la facoltà della Regione di individuare gli uffici e i soggetti cui affidare la custodia dei propri beni in virtù del potere di autorganizzazione riconosciute dall’art. 117, quarto comma, Cost. – sarebbe lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato attinente ai profili giurisdizionali e alla disciplina della responsabilità amministrativa di competenza della Corte dei conti.

L’art. 8 della legge reg. Calabria n. 22 del 2007 violerebbe i parametri evocati in quanto non sottoporrebbe a giudizio di conto l’ente proprietario della partecipazione stessa, che soltanto ha la possibilità di esercitare i diritti di socio e quindi evitare che la partecipazione perda valore.

La disposizione censurata individuerrebbe come agenti contabili soggetti che non avrebbero il “maneggio” delle partecipazioni sociali, non avendo l’effettiva possibilità di esercitare i diritti del socio.

Si determinerebbe in tal modo uno stravolgimento del giudizio di conto, anche in contrasto con l’art. 3 Cost., in quanto si creerebbe una disparità di trattamento rispetto alle altre amministrazioni in cui l’agente contabile (avendo effettivo “maneggio” della partecipazione sociale) risponderebbe della propria gestione, come accade negli enti locali, ove, ai sensi dell’art. 9 del d.lgs. n. 175 del 2016, delle partecipazioni sociali sarebbe responsabile il sindaco o il suo delegato. Infatti, l’art. 8 della legge reg. Calabria n. 22 del 2007 avrebbe esonerato gli uffici regionali dall’obbligo di rendere il conto delle partecipazioni sociali, traslandolo sugli amministratori e sui sindaci delle società partecipate.

4.– In relazione a tutte le ordinanze di rimessione è intervenuto il Procuratore generale della Corte dei conti, il quale, nel ribadire le argomentazioni del giudice rimettente, chiede che il suo intervento sia ammesso nel presente giudizio.

Relativamente a detto intervento va ricordato che sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale.

Nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, infatti, l’intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Alla luce del costante orientamento di questa Corte, il Procuratore generale della Corte dei conti non può ritenersi titolare di un interesse qualificato e pertanto il suo intervento non è ammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2024, con allegata ordinanza letta all’udienza del 24 gennaio 2024; n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all’udienza del 4 giugno 2019; e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all’udienza del 18 giugno 2019).

5.– Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l’art. 8 della legge reg. Calabria n. 22 del 2007 sono rilevanti in quanto la disposizione censurata trova effettiva applicazione nei giudizi *a quibus*, nei quali, ai sensi degli artt. 139 e 140, comma 3, del d.lgs. n. 174 del 2016, sono sottoposti a giudizio di conto i soggetti individuati come agenti contabili dalla disposizione regionale censurata.

6.– Ai fini della decisione nel merito appare opportuna una ricostruzione della figura dell’agente contabile nonché del quadro normativo e giurisprudenziale rilevante.

6.1.– L'agente contabile ha rappresentato fin dalla nascita dello Stato unitario una figura chiave nella cosiddetta gestione contabile delle pubbliche amministrazioni e, cioè, in quella fase della gestione operativa che segue quella amministrativa o volitiva condotta dall'apparato dirigenziale e direttivo e che è essenziale per mettere in atto le decisioni amministrative già prese in merito alla raccolta delle entrate, al pagamento delle spese e alla custodia dei beni precedentemente acquisiti dall'ente.

La descrizione dei soggetti incaricati della riscossione delle entrate e dell'esecuzione dei pagamenti o di quelli che ricevono somme dovute allo Stato o altre delle quali lo Stato stesso ne diventa debitore, unitamente a quei soggetti che maneggiano denaro pubblico o che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti, è fornita dall'art. 74 del r.d. n. 2440 del 1923, di contabilità generale dello Stato.

Più precisamente, sono qualificati agenti contabili: gli agenti della riscossione o esattori, il cui compito risulta essere quello di riscuotere le entrate e di versarne il relativo ammontare; gli agenti pagatori o tesoriери, incaricati della custodia del denaro e dell'esecuzione dei pagamenti; gli agenti consegnatari, addetti alla conservazione di generi, oggetti e materie di pertinenza della pubblica amministrazione; nonché tutti coloro che, senza legale autorizzazione, si ingeriscono negli incarichi attribuiti agli agenti anzidetti e riscuotono somme di spettanza dello Stato, *ex art.* 178 del regolamento di contabilità (r.d. n. 827 del 1924).

Con riguardo alla fattispecie di beni in esame va precisato che i titoli azionari e partecipativi sono espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato, ai sensi dell'art. 20, lettera *c*), del r.d. n. 827 del 1924, il quale prevede che diritti e azioni, a norma del codice civile, sono considerati come beni mobili (la categoria dei beni mobili è determinata dal terzo comma dell'art. 812 cod. civ. per esclusione, cosicché sono considerati mobili tutti i beni che non possono essere qualificati come immobili ai sensi dei primi due commi del medesimo articolo).

I consegnatari dei beni mobili di cui al predetto art. 20 sono personalmente responsabili dei beni ricevuti in custodia, fino a che non ne abbiano ottenuto legale discarico, mentre non sono direttamente e personalmente responsabili dell'abusiva e colpevole deteriorazione degli oggetti, se non in quanto abbiano omesso di adoperare quella vigilanza che loro incombe nei limiti delle attribuzioni del loro ufficio. I consegnatari dei diritti e azioni rispondono altresì delle variazioni che subiscono i crediti loro affidati (art. 29 del r.d. n. 827 del 1924).

L'obbligo di rendere il conto delle partecipazioni di proprietà della Regione è riconosciuto in base alle già richiamate norme generali di contabilità dello Stato (artt. 20, lettera *c*, 29, ultimo comma, e 32 del r.d. n. 827 del 1924) ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 453 del 1993, come convertito, e degli artt. 3 e 6, comma 2, della legge n. 658 del 1984, nonché degli artt. 137 e 18, lettera *a*), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 cod. giust. contabile.

Secondo quanto disposto dall'art. 44 del r. d. n. 1214 del 1934, «la Corte [dei conti] giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesoriери, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti».

Inoltre, l'art. 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2002, n. 254 (Regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato), stabilisce che «[g]li agenti che ricevono in consegna i beni mobili dello Stato sono denominati consegnatari i quali, in relazione alle modalità di gestione e di rendicontazione ed alle conseguenziali responsabilità, assumono la veste, rispettivamente, di agenti amministrativi per debito di vigilanza e di agenti contabili per debito di custodia».

Un nuovo impulso al giudizio di conto è conseguente alle norme del codice di giustizia contabile, contenute negli articoli da 137 a 150 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 174 del 2016, che integrano le varie disposizioni già presenti in normative specifiche di settore. Le richiamate disposizioni hanno riportato all'attenzione delle amministrazioni le attività relative al deposito e alla parifica del conto giudiziale da parte dei soggetti interni ed esterni tenuti a detto adempimento. Negli articoli da 137 a 150

dell'Allegato 1 al citato decreto legislativo, sono disciplinati l'ambito dei giudizi di conto e i compiti dell'agente contabile (articoli da 137 a 140); il giudizio di resa del conto (articoli da 141 a 144); il giudizio sul conto (articoli da 145 a 150).

Ai fini della questione di legittimità costituzionale in esame, vengono in rilievo in particolare specifiche disposizioni del citato codice di giustizia contabile.

È, anzitutto, opportuno richiamare i contenuti dell'art. 137 cod. giust. contabile circa la competenza della Corte dei conti a giudicare sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, secondo quanto previsto a termini di legge. Si tratta, dunque, di un'ampia platea che vede interessati tutte le amministrazioni dello Stato, compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le aziende e amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi, le case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Ai sensi dell'art. 139, comma 2, dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 174 del 2016 l'amministrazione è tenuta a nominare un responsabile del procedimento il quale, espletata la fase di verifica o controllo amministrativo prevista dalla vigente normativa, entro trenta giorni dall'approvazione, previa parificazione del conto, deve depositarlo, unitamente alla relazione degli organi di controllo interno, presso la sezione giurisdizionale territorialmente competente.

A seguito della presentazione del conto giudiziale, l'amministrazione avvia le attività di parificazione attraverso un apposito procedimento autonomo e distinto dalle verifiche poste in essere da altri organi di controllo con la finalità di garantire alla pubblica amministrazione la correttezza della gestione del denaro o del patrimonio pubblico di sua pertinenza, anticipando l'attività affidata alla Corte dei conti che interviene solo quando sono stati svolti i controlli interni presso ciascuna amministrazione sulla predetta gestione.

Gli articoli da 137 a 150 cod. giust. contabile, afferenti all'ambito di operatività del giudizio di conto, devono essere letti in stretta connessione con i principi generali della giurisdizione contabile: di effettività e di concentrazione (artt. 2 e 3 cod. giust. contabile); del giusto processo (art. 4 cod. giust. contabile), dell'obbligo di motivazione e di sinteticità degli atti (art. 5 cod. giust. contabile).

Il principio di effettività di cui all'art. 2 cod. giust. contabile deve essere correlato al principio di concentrazione al fine di assicurare una tutela piena ed effettiva degli interessi e dei diritti soggettivi. L'intendimento del giudizio di conto è difatti quello di garantire la corretta gestione del pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni.

6.2.– Per quanto riguarda la figura dell'agente contabile, una sua possibile perimetrazione può essere ricavata, oltre che dalla lettura combinata delle disposizioni sopra richiamate, dalla interpretazione che ne ha dato la giurisprudenza costituzionale, della Corte di cassazione e della Corte dei conti.

In virtù di un orientamento costante di questa Corte, l'art. 103, secondo comma, Cost., secondo cui «la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge», si riferisce all'ampio ambito della «tutela del pubblico danaro» (sentenze n. 169 del 2018, n. 371 del 1998, n. 185 del 1982, n. 68 del 1971). È stato a questo proposito ripetutamente affermato che la Corte dei conti ha giurisdizione piena ed esclusiva nelle materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103, secondo comma, Cost. (sentenze n. 89 del 2023, n. 182 del 2022, n. 18 del 2019) ed è stato altresì chiarito che tradizionalmente tale giurisdizione comprende tanto i giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, quanto i giudizi di conto (sentenze n. 169 del 2018, n. 378 del 1996).

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, è infatti «principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba esser assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale» (sentenze n. 1007 del 1988 e n. 114 del 1975). Ne discende, in ossequio al principio di necessità del giudizio di conto, l'obbligatorietà della resa del conto giudiziale da parte di chi ha maneggio di denaro o valori pubblici; in applicazione di tale principio a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere (ancora sentenze n. 1007 del 1988, n. 114 del 1975).

Il giudizio avente ad oggetto azioni e quote societarie si configura, pertanto, come un procedimento giudiziale, a carattere necessario ed ineludibile, per la salvaguardia di interessi generali della collettività connessi alla gestione del denaro o di beni pubblici (sentenze n. 114 del 1975 e n. 292 del 2001).

È utile anche richiamare quanto affermato dalle sezioni unite della Corte di cassazione in materia di giudizio di conto da parte di agente contabile di società per azioni, a prevalente capitale pubblico locale, costituita per la gestione di beni pubblici locali produttivi di entrate (gestione di parcheggi pubblici), secondo cui «[t]ale nozione allargata di agente contabile, la quale ricomprende anche i soggetti che abbiano di fatto maneggio di denaro pubblico [...] è in perfetta armonia con l'art. 103 della Costituzione, la cui forza espansiva deve considerarsi vero e proprio principio regolatore della materia» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 9 ottobre 2001, n. 12367).

La qualità di agente contabile, perciò, è fondata sul presupposto essenziale che detto operatore è investito del maneggio di denaro (sia esso entrata di diritto pubblico o di diritto privato) d'indiscussa originaria pertinenza dell'ente pubblico che ha costituito a tale scopo la società di tipo privatistico, e ovviamente tale considerazione si estende anche alla gestione di materie di pertinenza pubblica.

Rileva anche il giudice di legittimità che la gestione deve svolgersi «secondo uno schema procedimentale di tipo contabile», alludendo al principio della rendicontazione fra agente contabile ed ente proprietario dei beni o del danaro gestito, adempimento di regola posto a chiusura dei doveri di gestione; rendiconto che assume la natura di conto giudiziale (ancora Cass., n. 12367 del 2001).

In un'altra pronuncia, la Corte di cassazione, con specifico riferimento a una fattispecie riguardante le partecipazioni sociali della Regione Calabria, ha affermato che l'inclusione dei diritti e azioni tra i beni mobili dello Stato, per i quali sussiste l'obbligo della resa del conto, è applicazione di un principio costituzionale, tanto più in considerazione dell'accresciuto rilievo delle partecipazioni societarie degli enti pubblici conseguente al processo di privatizzazioni e che la Corte dei conti ha giurisdizione anche in relazione ai conti aventi ad oggetto azioni e quote societarie (Cass., n. 7390 del 2007).

Con la medesima ordinanza, la stessa Corte ha precisato che la funzione di garanzia insita nella verifica circa la regolare gestione contabile e patrimoniale dell'ente pubblico rende necessario l'esercizio della giurisdizione di conto in tutte le sue componenti, patrimoniali e finanziarie.

Il d.lgs. n. 175 del 2016, all'art. 9, comma 2, prevede che «per le partecipazioni regionali i diritti del socio sono esercitati secondo la disciplina stabilita dalla regione titolare delle partecipazioni», mentre, al successivo comma 3, stabilisce che «[p]er le partecipazioni di enti locali i diritti del socio sono esercitati dal sindaco o dal presidente o da un loro delegato»

In altri termini, con il citato art. 9 il legislatore ha individuato i soggetti deputati a esercitare i diritti dell'azionista nei seguenti termini: per le partecipazioni regionali, la presidenza della regione, salvo diversa disposizione di legge della stessa regione titolare delle partecipazioni; per quelle degli enti locali, il sindaco o il presidente o un loro delegato; in tutti gli altri casi le partecipazioni sono gestite dall'organo amministrativo dell'ente.

7.– Ciò posto, nel procedere ad esaminare il merito delle questioni, questa Corte, avvalendosi della facoltà di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (sentenze n. 120 del 2022, n. 260 del 2021, n. 246 del 2020 e n. 258 del 2019), ritiene di esaminare innanzitutto la censura relativa al

parametro concernente il riparto di competenze, poiché incidente sul piano delle fonti prima ancora che sul merito della scelta legislativa.

7.1.– La questione è fondata sotto il profilo della violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «giurisdizione e norme processuali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Con riferimento ai giudizi in esame, va ricordato che i titoli azionari e partecipativi sono espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato, ai sensi dell'art. 20, lettera c), del r.d. n. 827 del 1924 e che il giudizio avente ad oggetto azioni e quote societarie si configura come un procedimento giudiziale a carattere necessario ed ineludibile, finalizzato alla salvaguardia di interessi generali della collettività connessi alla gestione del denaro o di beni pubblici (sentenze n. 292 del 2001 e n. 114 del 1975).

La stessa Corte di cassazione, con la più volte richiamata ordinanza n. 7390 del 2007, ha precisato in maniera chiara come la indefettibile funzione di garanzia insita nella verifica circa la regolare gestione contabile e patrimoniale dell'ente pubblico renda necessario l'esercizio della giurisdizione di conto su tutte le componenti patrimoniali e finanziarie, compresi i titoli azionari.

Ai sensi dell'art. 29, ultimo comma, del r.d. n. 827 del 1924, i consegnatari dei diritti e delle azioni indicati alla lettera c) dell'art. 20 del regolamento di contabilità generale rispondono anche delle variazioni che subiscono i crediti loro affidati. Detta disposizione è stata ulteriormente valorizzata dalla stessa Corte di cassazione (ancora Cass., ordinanza n. 7390 del 2007), con un articolato *obiter dictum* in cui è precisato che «il giudizio non può essere limitato al titolo originario nella sua materialità, ma deve riguardare anche le variazioni del valore dei titoli e gli utili o dividendi distribuiti».

Il giudizio di conto, come affermato da questa Corte, si configura essenzialmente come una procedura giudiziale a carattere necessario, volta a verificare se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico e ha avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici è in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e non risulta gravato da obbligazioni di restituzione. In quanto tale, il giudizio di conto ha come destinatari non già gli ordinatori della spesa, bensì gli agenti contabili che riscuotono le entrate ed eseguono le spese (sentenza n. 292 del 2001).

La giurisdizione della Corte dei conti in questo giudizio risponde dunque all'esigenza del rispetto della legalità contabile delle risorse pubbliche, come affermato anche nella sentenza n. 129 del 1981 in cui questa Corte ha ricordato che la giurisdizione sui conti giudiziali – essendo retta da un impulso d'ufficio – presenta un carattere necessario e continuo, risolvendosi inevitabilmente in tanti giudizi quanti sono i conti che periodicamente si susseguono.

Tali affermazioni si inverano nell'art. 138, comma 1, cod. giust. contabile, secondo cui «le amministrazioni comunicano alla sezione giurisdizionale territorialmente competente i dati identificativi relativi ai soggetti nominati agenti contabili e tenuti alla resa del conto giudiziale» e nei successivi artt. 139 – che impone ai suddetti agenti di presentare il conto alla chiusura dell'esercizio finanziario salvo diverso termine previsto dalla legge – e 140, comma 1, che prevede il deposito del conto, parificato dall'amministrazione, presso la segreteria della sezione giurisdizionale competente.

Per effetto di tale deposito l'agente contabile si intende costituito in giudizio (art. 140, comma 3, cod. giust. contabile).

La disposizione regionale censurata, attribuendo autonomamente la qualifica di agenti contabili ai consiglieri di amministrazione e ai componenti del collegio sindacale, nominati dal Presidente della Regione o dai rappresentanti nelle assemblee sociali, delle società partecipate dalla Regione Calabria, esula dalla competenza del legislatore regionale.

Quest'ultimo può unicamente disciplinare l'assetto organizzativo interno della gestione ed eventualmente gli ambiti della delega, ma non può attribuire la qualifica di agente contabile invadendo la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «giurisdizione e norme processuali» (sentenze n. 160 del 2022, n. 285 del 2019, n. 8 del 2017, n. 19 del 2014).

Secondo quanto stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., difatti, spetta solo allo Stato dettare la disciplina relativa alla predetta materia «giurisdizione e norme processuali» e dunque, nello specifico, quella inerente al giudizio di conto.

8.– Sono assorbite le censure sollevate in riferimento agli altri parametri costituzionali evocati dal giudice rimettente.

9.– In assenza di una disciplina statale organica e tenuto conto che il giudizio di conto è materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, questa Corte esprime l'auspicio che il legislatore statale intervenga nella materia prendendo in adeguata considerazione l'evoluzione della figura e del ruolo dell'agente contabile con particolare riguardo alle partecipazioni societarie degli enti pubblici.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8);

2) *dichiara* l'inammissibilità dell'intervento in giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 19 aprile 2024, n. 63

Materia: Bilancio e contabilità pubblica – Personale degli enti locali

Parametri invocati: artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Liguria

Oggetto: art. 1, commi 332 e 774, 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)

Esito: Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La Regione Liguria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 332 e 774, 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), in riferimento agli artt. 5, 114, 119, primo, terzo e quarto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione. Le questioni sono state promosse su proposta del Consiglio delle autonomie locali della Regione Liguria, in quanto le suddette disposizioni lederebbero l'autonomia finanziaria dei comuni della Liguria, nonché il principio di leale collaborazione.

La Corte ritiene infondate entrambe le questioni sollevate per le ragioni di seguito indicate.

La legge di bilancio per il 2023 ha previsto all'art. 1, commi 330 e 332, un intervento straordinario in favore di tutti i dipendenti pubblici, attraverso il riconoscimento di un emolumento accessorio *una tantum*, nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio. Si tratta di un aumento retributivo di natura temporanea, perché destinato ad operare nel 2023 esclusivamente per tredici mensilità. Tale aumento, poiché è ispirato dalla finalità di contrastare l'impatto dell'inflazione sul personale dell'intero settore pubblico, è stato riconosciuto non solo in favore dei dipendenti statali, per i quali la stessa legge di bilancio ha direttamente stanziato le risorse necessarie, ma anche in favore dei dipendenti degli enti locali e delle amministrazioni regionali. Con riguardo agli oneri finanziari derivanti dal riconoscimento di tale emolumento accessorio in favore dei dipendenti non statali, il legislatore si è limitato a richiamare il primo periodo dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale prevede che per le amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2 (tra cui rientrano anche i comuni) gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci. Pertanto, gli oneri per finanziare tali emolumenti a favore dei dipendenti comunali sono posti a carico dei comuni stessi.

Per la ricorrente la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 5, 114 e 119, commi primo e quarto, Cost., poiché, impone un onere finanziario ai comuni ledendone l'autonomia politica e finanziaria ed ostacolando al contempo la possibilità per tali enti di svolgere regolarmente le funzioni loro attribuite dall'ordinamento. Inoltre, è lamentata la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., poiché viene imposto unilateralmente tale onere finanziario ai comuni, senza prevedere alcuna intesa, né altra forma di consultazione con gli enti rappresentativi delle autonomie locali.

La Corte ricorda che la natura eccezionale e temporanea della disposizione consente di escludere il contrasto della stessa con gli articoli indicati in epigrafe. Invero, come già rilevato in precedenti pronunce, lo Stato può imporre limitazioni all'autonomia di spesa degli enti territoriali purché abbiano portata transitoria, come nel caso di specie, trattandosi di un emolumento aggiuntivo

previsto per un periodo di tempo limitato e ben determinato, che non è stato oggetto di interventi di proroga da parte del legislatore statale. Tale imposizione, secondo la Corte, non può neanche comprimere l'autonomia finanziaria degli enti locali, con conseguente violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., dal momento che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa, potendo le risorse disponibili subire modifiche, anche in diminuzione, purché simili riduzioni non producano uno "squilibrio incompatibile" con le esigenze complessive della spesa che, in ogni caso, deve essere provato dalla parte ricorrente anche attraverso la produzione di dati finanziari analitici; prova che, nel caso in esame, la ricorrente non ha prodotto in maniera adeguata. I giudici escludono anche la lamentata violazione del principio di leale collaborazione dal momento che il legislatore non ha - né avrebbe potuto - richiamare la disciplina prevista dal secondo periodo dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ai sensi della quale il Governo definisce le risorse necessarie per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali, previa consultazione con le rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie. Tale disciplina, infatti, trova applicazione alle ipotesi - diverse da quella in esame - di aumenti retributivi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi. Nel caso di cui si tratta, invece, il legislatore statale - operando nell'ambito di una propria competenza legislativa esclusiva, riferibile alla materia "ordinamento civile" - ha inteso eccezionalmente individuare *con legge* uno specifico e temporaneo aumento retributivo, non destinato ad essere recepito in sede di contrattazione collettiva. Poiché lo Stato ha inteso riconoscere direttamente, a livello legislativo, l'emolumento *una tantum* per tutti i dipendenti pubblici, non risulta essere stato violato l'art. 120, secondo comma, Cost., per mancato coinvolgimento del sistema delle autonomie dal momento che la giurisprudenza costituzionale costantemente ha escluso l'operatività degli strumenti procedimentali della leale collaborazione in relazione al procedimento legislativo, ancor più in ambiti riconducibili ad una competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La seconda disposizione impugnata (art. 1, comma 774, della legge n. 197 del 2022) interviene sulla disciplina del fondo di solidarietà comunale, di seguito FSC, incrementandone la dotazione finanziaria per l'anno 2023 di 50 milioni di euro ritenuta dalla ricorrente insufficiente per i comuni a sterilizzare gli effetti negativi della progressione fondata sulla differenza fra capacità fiscali e fabbisogni standard. Per la ricorrente, il sistema perequativo previsto in Costituzione avrebbe la funzione tipizzata e non derogabile dal legislatore di supportare i comuni con minore capacità fiscale per abitante secondo una modalità che non è quella di togliere risorse ad alcuni comuni per attribuirne ad altri. Lo stanziamento di risorse statali non adeguate scaricherebbe, pertanto, il costo della perequazione sui comuni, anziché sullo Stato.

La Corte respinge le censure ricordando che gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali devono essere considerati non in modo isolato bensì nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario e degli obiettivi di riequilibrio perseguiti dal legislatore statale nell'ambito delle manovre di finanza pubblica. Alla luce di tale premessa, la Corte ricostruisce il quadro normativo statale in materia di FSC indicando i numerosi interventi che negli ultimi anni hanno condotto il legislatore statale a ricostituire progressivamente la componente verticale del FSC proprio allo scopo di compensare i comuni delle minori entrate derivanti dalle misure di contenimento delle spese. Ed è in tale contesto di progressiva e costante ricostituzione della componente verticale del FSC che si inserisce la norma in esame, la quale non diminuisce ma incrementa le risorse statali già previste per il 2023 con ulteriori 50 milioni di euro, che si vanno quindi ad aggiungere ai 330 milioni di euro già previsti dal legislatore.

SENTENZA N. 63
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, 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 332 e 774, 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), promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato il 27 febbraio 2023, depositato in cancelleria il 7 marzo 2023, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
uditi l'avvocato Pietro Piciocchi per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Carmela Pluchino per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2023, la Regione Liguria ha promosso – su istanza del Consiglio delle autonomie locali – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 332 e 774, della legge n. 197 del 2022, in riferimento agli artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost.

2.– L'art. 1, comma 332, della legge n. 197 del 2022 è impugnato nella parte in cui pone a carico del bilancio dei comuni gli oneri derivanti dal riconoscimento – anche in favore dei dipendenti di tali enti – dell'emolumento accessorio *una tantum* previsto per il personale statale dall'art. 1, comma 330, della medesima legge, da corrisondersi per tredici mensilità e determinato nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio.

2.1.– Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 5, 114 e 119, commi primo e quarto, Cost., poiché, venendo ad imporre un onere finanziario ai comuni, ne avrebbe leso l'autonomia politica e finanziaria, ostacolando la possibilità per tali enti di svolgere regolarmente le funzioni loro attribuite dall'ordinamento. Inoltre, è lamentata la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., poiché la disposizione impugnata avrebbe imposto unilateralmente tale onere finanziario ai comuni, senza prevedere alcuna intesa, né altra forma di consultazione con gli enti rappresentativi delle autonomie locali.

2.2.– Le questioni non sono fondate.

2.3.– La legge di bilancio per il 2023 ha posto in essere un intervento straordinario in favore di tutti i dipendenti pubblici, prevedendo il riconoscimento di un «emolumento accessorio *una tantum*», nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio (art. 1, commi 330 e 332, della legge n. 197 del 2022). Si tratta di un aumento retributivo di natura temporanea, perché destinato ad operare nel 2023 esclusivamente «per tredici mensilità», e che rileva ai soli fini del trattamento di quiescenza.

Come emerge dai lavori preparatori, l'intervento legislativo è ispirato dalla finalità di contrastare l'impatto dell'inflazione sul personale dell'intero settore pubblico. Proprio in ragione di tale finalità,

l'aumento retributivo è stato riconosciuto non solo in favore dei dipendenti statali (per i quali la stessa legge di bilancio ha direttamente stanziato le risorse necessarie), ma anche in favore dei dipendenti degli enti locali e delle amministrazioni regionali.

Con riguardo agli oneri finanziari derivanti dal riconoscimento di tale emolumento in favore dei dipendenti non statali, il legislatore si è limitato a richiamare il primo periodo dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale prevede che «[p]er le amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2» (tra cui rientrano anche i comuni) «gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto dell'articolo 40, comma 3-*quinquies*».

2.4.– Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, va considerata, nel caso in esame, la natura eccezionale e temporanea della disposizione impugnata. Tale natura consente di escludere il denunciato contrasto con gli artt. 5, 114 e 119, primo comma, Cost., per violazione dell'autonomia politica e finanziaria dei comuni.

Questa Corte, infatti, ha in più occasioni sottolineato che lo Stato può imporre limitazioni all'autonomia di spesa degli enti territoriali, purché abbiano, entro i limiti di cui si dirà, portata transitoria (si vedano: sentenze n. 103 del 2018, n. 169 del 2017, n. 43 del 2016, n. 156 del 2015, n. 23 del 2014, n. 236 del 2013, n. 139 del 2012, n. 159 del 2008, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

Tale orientamento, pur essendosi affermato in relazione a interventi statali riconducibili alla materia del coordinamento della finanza pubblica, esprime un principio generale applicabile anche nell'odierna fattispecie in cui lo Stato, nell'esercizio di una propria competenza legislativa, incide sulla capacità di spesa degli enti territoriali.

Nel caso in esame, la natura temporanea dell'obbligo imposto agli enti locali risulta chiaramente confermata dal fatto che l'emolumento aggiuntivo ha trovato applicazione esclusivamente in relazione alle tredici mensilità del 2023 e, quindi, per un periodo di tempo limitato e ben determinato, che non è stato oggetto di interventi di proroga da parte del legislatore statale.

2.5.– Né, d'altra parte, può ritenersi – come sostenuto invece dalla ricorrente – che l'imposizione di tale spesa abbia determinato un *vulnus* all'autonomia finanziaria degli enti locali con conseguente violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost.

Come ribadito da questa Corte, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa, potendo le risorse disponibili subire modifiche, anche in diminuzione, purché simili riduzioni non producano uno «squilibrio incompatibile» con le esigenze complessive della spesa (sentenza n. 143 del 2017); grava sulla parte ricorrente, in ogni caso, «l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato» (tra le tante, sentenze n. 220 del 2021 e n. 76 del 2020): ciò, anche attraverso la produzione di «dati finanziari analitici correlati ai profili disfunzionali censurati» (sentenza n. 246 del 2012).

Nel caso in esame, la ricorrente non ha assolto in maniera adeguata a tale onere dimostrativo.

La Regione, infatti, si è limitata a riportare alcune stime dell'intero ammontare dell'onere finanziario derivante dal riconoscimento dell'emolumento *una tantum* per tutti i comuni italiani, senza chiarirne la specifica consistenza e il concreto impatto sul bilancio dei singoli enti per il 2023, ad esempio tenendo in considerazione il numero dei dipendenti in servizio nelle diverse realtà comunali. D'altra parte, una simile ricostruzione sarebbe stata agevolata dal fatto che, come riferito dall'ANCI, a seguito dell'approvazione della disposizione impugnata, la Ragioneria generale dello Stato ha reso noto l'esatto ammontare dell'incremento retributivo mensile da riconoscere a ciascun dipendente degli enti locali, a seconda del diverso livello di inquadramento.

Il ricorso proposto dalla Regione Liguria si fonda, invece, su elementi presuntivi e ipotetici, che non dimostrano il concreto impatto economico della misura tanto sulla capacità di spesa degli enti locali, quanto sui relativi limiti assunzionali: il che sarebbe stato ancor più necessario in un contesto che, soprattutto a seguito della crisi pandemica, ha visto un progressivo incremento dei finanziamenti statali in favore degli enti locali.

2.6.– Quanto, infine, alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione, va evidenziato che, anche alla luce della straordinarietà dell'intervento posto in essere dalla disposizione impugnata, il legislatore non ha inteso – né avrebbe potuto – richiamare la disciplina prevista dal

secondo periodo dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, la quale stabilisce che il Governo definisca le risorse necessarie «per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali», previa «consultazione» con le «rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie».

Tale disciplina, infatti, trova applicazione con riguardo alle ipotesi – diverse da quella in esame – di aumenti retributivi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi. Nel caso di cui si tratta, invece, il legislatore statale – operando nell'ambito di una propria competenza legislativa esclusiva (riferibile alla materia «ordinamento civile») – ha inteso eccezionalmente individuare *ex lege* uno specifico e temporaneo aumento retributivo, non destinato ad essere recepito in sede di contrattazione collettiva.

Proprio alla luce della decisione statale di riconoscere direttamente, a livello legislativo, l'emolumento *una tantum* per tutti i dipendenti pubblici, non risulta essere stato violato l'art. 120, secondo comma, Cost., per mancato coinvolgimento del sistema delle autonomie. La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha escluso l'operatività degli strumenti procedurali della leale collaborazione in relazione al procedimento legislativo, ancor più in ambiti riconducibili ad una competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 6 del 2023, n. 137 del 2018 e n. 237 del 2017).

Pertanto, le censure sollevate dalla Regione Liguria nei confronti dell'art. 1, comma 332, della legge n. 197 del 2022, con riferimento agli artt. 5, 114, 119, commi primo e quarto, e 120, secondo comma, Cost., non sono fondate.

3.– Con un secondo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 1, comma 774, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui incrementa – per il 2023 – la dotazione del FSC nella misura di soli 50 milioni di euro, rispetto a quanto già previsto dall'art. 1, commi 448 e 449, lettera *d-quater*, della legge n. 232 del 2016.

Secondo la Regione tale incremento non sarebbe comunque sufficiente ad assicurare la piena sterilizzazione degli effetti negativi che i comuni subiscono per effetto dell'avanzare del criterio perequativo ai fini del riparto del FSC, con conseguente pregiudizio della loro autonomia politica e finanziaria e della stessa possibilità di assicurare il regolare svolgimento delle funzioni attribuite dalla legge. Di qui, la lamentata violazione degli artt. 5 e 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., poiché la disposizione impugnata non avrebbe previsto alcuna forma di consultazione con gli enti rappresentativi delle autonomie locali.

3.1.– Le questioni non sono fondate.

3.2.– Come già sottolineato da questa Corte nella sentenza n. 220 del 2021, le più recenti modifiche alla disciplina del FSC hanno avviato un percorso di ripristino, con risorse incrementalì, della componente verticale del FSC, ossia quella alimentata dallo Stato.

In particolare, la legge di bilancio per il 2020 ha inteso reintegrare le somme statali a suo tempo decurtate dal FSC a titolo di concorso degli enti locali al risanamento della finanza pubblica (art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito), prevedendo lo stanziamento – da parte dello Stato – di 100 milioni di euro per il 2020, di 200 milioni di euro per il 2021, di 300 milioni di euro per il 2022, di 330 milioni di euro per il 2023 e di 560 milioni di euro a decorrere dal 2024, da destinarsi «a specifiche esigenze di correzione nel riparto del Fondo di solidarietà comunale», definite con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 1, comma 449, lettera *d-quater*, della legge n. 232 del 2016, inserito dall'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019).

Tale intervento legislativo ha segnato «una netta soluzione di continuità rispetto alla fase dei tagli lineari», avendo inaugurato «il progressivo ripristino dell'ammontare originario del FSC» (sentenza n. 220 del 2021).

In effetti, il «progressivo ripristino» della componente verticale del FSC è proseguito in piena coerenza rispetto al «crono-programma» delineato dall'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019: il che ha consentito – come riconosciuto dalla stessa Regione Liguria nel ricorso – «di rendere praticamente nulli gli effetti negativi della perequazione», assicurando l'attribuzione di maggiori risorse ai comuni con minore capacità fiscale «senza che fossero gli altri Comuni a doverne fare le spese perché lo sforzo si è concentrato sullo Stato».

3.3.– È proprio in tale contesto di costante e incrementale ricostituzione della componente verticale del Fondo che si inserisce la disposizione impugnata, la quale ha inteso ulteriormente accelerare il “crono-programma” definito dall’art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, prevedendo per il 2023 lo stanziamento di ulteriori 50 milioni di euro, che si vanno ad aggiungere ai 330 milioni di euro già stabiliti dal legislatore.

Orbene, proprio alla luce di un intervento legislativo che, lungi dall’aver ridotto lo stanziamento statale già previsto per il 2023, lo ha incrementato di ulteriori 50 milioni di euro, la Regione – ai fini della dimostrazione della violazione degli artt. 5 e 119, commi primo, terzo e quarto, Cost. – avrebbe dovuto assolvere in maniera ancor più rigorosa all’onere di provare il pregiudizio finanziario determinato dalla disposizione impugnata.

La ricorrente, invece, si è limitata ad affermare che – alla luce delle «prime stime di I.F.E.L.» per il 2023 – il risultato della «neutralizzazione» degli effetti negativi dell’avanzare della percentuale di perequazione per i comuni con maggiore capacità fiscale non potrebbe essere più perseguito «se non attraverso una nuova iniezione di risorse da parte dello Stato», risultando a tal fine necessari «ulteriori 36 milioni di euro», oltre ai 50 milioni già stanziati in aggiunta dalla legge di bilancio.

Tuttavia, il ricorso non chiarisce in che modo il mancato stanziamento di ulteriori 36 milioni di euro da parte dello Stato abbia effettivamente menomato – quantomeno per i comuni liguri – l’autonomia finanziaria municipale e contraddetto il «principio di corrispondenza tra risorse e funzioni» (sentenza n. 71 del 2023) di cui all’art. 119, quarto comma, Cost. Né, d’altra parte, è stato precisato l’impatto concreto che tale mancato stanziamento avrebbe determinato nel 2023 sui comuni liguri con più elevata capacità fiscale, in termini di maggiorazione dei trasferimenti “orizzontali” a favore dei comuni in maggiore difficoltà.

Peraltro, anche alla luce dell’esigenza – più volte ribadita da questa Corte (tra le altre, sentenze n. 83 del 2019 e n. 205 del 2016) – di non considerare gli interventi legislativi che incidono sull’assetto finanziario degli enti territoriali in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario, la ricorrente avrebbe altresì dovuto tenere conto del complessivo incremento degli stanziamenti che hanno caratterizzato negli ultimi anni il FSC, sia pur attraverso l’introduzione di «una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio» (come rilevato dalla sentenza n. 71 del 2023).

3.4.– Né può ritenersi che il mancato stanziamento da parte dello Stato delle risorse necessarie ad assicurare la completa sterilizzazione degli effetti negativi dell’avanzare del meccanismo perequativo in base ai fabbisogni standard sia di per sé lesivo dell’autonomia finanziaria degli enti locali perché, ad avviso della ricorrente, contrasterebbe con la «scelta sostanziale per un modello di perequazione di tipo verticale» che sarebbe stata operata dalla Costituzione.

Occorre innanzitutto evidenziare che il risultato – auspicato dal ricorso introduttivo – della piena «sterilizzazione» degli effetti derivanti dall’avanzare del criterio perequativo in base ai fabbisogni standard in luogo del criterio della spesa storica, finirebbe per porsi in contraddizione con l’obiettivo, che è sotteso alla stessa riforma del federalismo fiscale, di favorire una maggiore efficienza e una migliore qualità della spesa degli enti locali.

In ogni caso, non appare condivisibile l’assunto da cui muove l’intero ricorso regionale, ovvero che l’art. 119, terzo comma, Cost., presupporrebbe un modello di perequazione integralmente verticale, in quanto fondato esclusivamente sullo stanziamento di risorse statali. Un simile modello è infatti espressamente imposto solo dall’art. 119, quinto comma, Cost., il quale attribuisce chiaramente allo «Stato» il compito di destinare «risorse aggiuntive» e di effettuare interventi speciali a favore di «determinati» enti territoriali, quando lo richiedano, tra l’altro, gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, o infine, di garantire l’effettivo esercizio dei diritti della persona (sulle caratteristiche della perequazione di cui all’art. 119, quinto comma, Cost., da ultimo, sentenze n. 71 del 2023 e n. 123 del 2022).

È innegabile che, in passato, il carattere meramente orizzontale del FSC abbia contribuito ad “amplificare” alcune disfunzioni nella distribuzione delle risorse fra i comuni italiani (come rilevato

dalle sentenze n. 71 del 2023 e n. 220 del 2021). Tuttavia, tali disfunzioni – pur in un contesto che continua problematicamente a caratterizzarsi per la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) – appaiono senza dubbio attenuate dalla successiva e progressiva ricostituzione (pur con le nuove criticità evidenziate da questa Corte nella sentenza n. 71 del 2023) della componente verticale del FSC a cui concorre anche la disposizione impugnata.

3.5.– Quanto, infine, alle censure concernenti la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., non si comprende in che termini e secondo quali modalità lo Stato avrebbe dovuto assicurare il coinvolgimento delle autonomie locali rispetto ad una scelta che è stata effettuata in una sede – quale è quella legislativa – ove non operano gli ordinari meccanismi procedurali della leale collaborazione.

Va in ogni caso evidenziato che la disciplina del FSC ha espressamente previsto il coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, se non sulla definizione del complessivo ammontare degli stanziamenti statali da destinare al FSC (ammontare contestato dalla Regione), in relazione alle scelte sui «criteri di riparto» di tale Fondo, consentendo comunque allo Stato di adottare il d.P.C.m. di riparto dei fondi anche in caso di mancato accordo con le rappresentanze delle autonomie territoriali (art. 1, comma 451, della legge n. 232 del 2016).

3.6.– In ragione di quanto evidenziato, le censure sollevate dalla Regione Liguria nei confronti dell'art. 1, comma 774, della legge n. 197 del 2022, in riferimento agli artt. 5, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost., non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 332, 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), promosse, in riferimento agli artt. 5, 114, 119, commi primo e quarto, e 120, secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 774, della legge n. 197 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 5, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 marzo 2024, n. 67

Materia: edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: art. 3, comma 1 e 2, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: TAR Padova

Oggetto: art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), limitatamente alle parole «nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente».

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Con la sentenza n. 67 del 22 aprile 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 25, comma 2, lettera *a*) della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica"), limitatamente alle parole «nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente».

Con l'ordinanza n. 113 del 2023, il Tribunale ordinario di Padova, sezione seconda civile, ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 25, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 nella parte in cui prevedeva, tra i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (ERP), quello della «residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni».

Secondo il giudice *a quo*, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione sotto molti profili: da un lato, contrasterebbe con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di cui al primo comma, in quanto produrrebbe «una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non sia in possesso del requisito ivi previsto»; da un altro lato, violerebbe il principio di eguaglianza sostanziale, di cui al secondo comma, poiché determinerebbe «effetti contrastanti con la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

In sintesi, la disposizione precludeva l'accesso alle graduatorie per l'assegnazione di alloggi pubblici a quanti non fossero stati residenti in Veneto per almeno cinque dei dieci anni precedenti alla domanda ed alcuni dei potenziali richiedenti, che risultavano così esclusi dalla possibilità di presentare domanda per l'assegnazione di alloggi nel Comune di Venezia, hanno avviato un'azione anti-discriminazione dinanzi al Tribunale ordinario di Padova, ritenendo che la legge determinasse una discriminazione ai loro danni.

La Corte arriva alla decisione di illegittimità costituzionale ripercorrendo le proprie precedenti decisioni, partendo dal riconoscimento che «il bisogno abitativo esprime un'istanza primaria della persona umana radicata sul fondamento della dignità» e costituisce un diritto sociale inviolabile (cfr. sentenze 161/2013, 61/2011, 404/1998), funzionale a che «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana». Tra gli strumenti che l'ordinamento predispone al fine di garantire tale diritto, spicca l'edilizia residenziale pubblica (ERP), la quale permette a persone che versano in condizioni disagiate di concludere contratti di locazione a canoni

agevolati aventi ad oggetto immobili residenziali di proprietà pubblica. Posto che la finalità dell'ERP è appunto quella di soddisfare il bisogno abitativo delle fasce più deboli della comunità, secondo la Corte vi dev'essere coerenza tra i requisiti previsti per l'accesso alle graduatorie e la finalità stessa.

Questa razionale coerenza dei criteri d'accesso non è però assicurata dalla richiesta di una prolungata residenza sul territorio della regione di riferimento, che nulla dice circa il bisogno abitativo del richiedente. Sostiene la Corte, infatti, citando i propri precedenti, 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» (sentenze 145/2023, 44/2020, 166/2018, 168/2014); e che «la durata della permanenza nel territorio regionale non incide in alcun modo sullo stato di bisogno e, pertanto, lo sbarramento che comporta tale requisito nell'accesso al bene casa è “incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, [...] destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli”».

Ne consegue che la disposizione in questione discrimina in modo irragionevole ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della Costituzione chi, italiano o straniero, risieda nella Regione Veneto da meno di cinque anni e si veda così automaticamente escluso dall'accesso alle graduatorie ERP (sentenze 145 e 77 del 2023, 244/2020 e 166/2018). Né la conclusione avrebbe potuto essere diversa «sol perché la norma censurata diluisce nel tempo il criterio della residenza protratta nel territorio regionale, consentendo di maturare il requisito quinquennale nell'arco degli ultimi dieci anni».

Inoltre, la legge regionale del Veneto viola pure il comma 2 dello stesso articolo 3 della Costituzione nella misura in cui la preclusione all'accesso all'ERP a danno dei più bisognosi finisce col tradire il principio di eguaglianza sostanziale, che consegna alla Repubblica il compito – anche attraverso la realizzazione, la manutenzione e il finanziamento di un complesso di edilizia residenziale pubblica – 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».

La previsione dichiarata incostituzionale dalla Corte è soltanto l'ultima di una serie di disposizioni regionali che negli anni hanno tentato di restringere l'accesso alle case popolari ai soli soggetti che potessero dimostrare una *residenza prolungata* sul territorio della regione di riferimento.

SENTENZA N. 67
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. 25, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), promosso dal Tribunale ordinario di Padova, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps e altri, Regione Veneto e Comune di Venezia, con ordinanza del 22 maggio 2023, iscritta al n. 113 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione della Regione Veneto, di ASGI, di Razzismo Stop onlus, di G.A. G.F., di R.S. N. e di J. E.;

udita nell'udienza pubblica del 6 marzo 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per ASGI, per R.S. N. e per J. E.; Marco Ferrero per Razzismo Stop onlus e per G.A. G.F.; Giacomo Quarneti e Marcello Cecchetti per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 103 del 2023), il Tribunale di Padova, sezione seconda civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge reg. Veneto n. 39 del 2017, nella parte in cui prevede, tra i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni».

2.– Secondo il giudice *a quo*, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto plurimi profili: da un lato, contrasterebbe con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di cui al primo comma, in quanto produrrebbe «una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non sia in possesso del requisito ivi previsto»; da un altro lato, violerebbe il principio di eguaglianza sostanziale, di cui al secondo comma, poiché determinerebbe «effetti contrastanti con la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

3.– In rito, la Regione Veneto obietta che il rimettente avrebbe omesso di fare qualunque riferimento a elementi idonei a suffragare il carattere discriminatorio di una norma che, in astratto, trova applicazione sia a cittadini sia a non cittadini.

Di conseguenza, il giudice rimettente sarebbe incorso in un «grave difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni» sollevate, che si apprezzerrebbe sotto un duplice aspetto.

In primo luogo, l'ordinanza risulterebbe gravemente carente «nella descrizione della fattispecie», in quanto non avrebbe offerto una «rappresentazione dei dati statistici forniti dai ricorrenti a sostegno della presunta discriminazione». Simile mancanza non sarebbe emendabile attraverso l'accesso al fascicolo di causa, stante la preclusione derivante dal principio di autosufficienza dell'ordinanza di

rimessione (sono richiamate in proposito le ordinanze di questa Corte n. 64 del 2019, n. 242 del 2018 e n. 185 del 2013).

L'omessa valutazione preliminare della compiutezza e correttezza del quadro di fatto, su cui sarebbe basata la prospettazione dei ricorrenti nel giudizio principale, avrebbe poi determinato una erronea anticipazione del giudizio di applicabilità al caso di specie della norma censurata, che costituirebbe un passaggio logico successivo rispetto all'accertamento degli elementi presuntivi da cui inferire la discriminazione lamentata nel ricorso che ha introdotto il giudizio principale.

4.– L'eccezione non è fondata, in relazione a entrambi i profili contestati.

Gli indici rivelatori dell'impatto potenzialmente discriminatorio, rispetto alla nazionalità, del requisito della residenza protratta in una regione italiana non sono specifici della norma censurata, ma sono gli stessi che hanno indotto questa Corte a ritenere potenzialmente discriminatorie previsioni parimenti incentrate sulla prolungata residenza.

Pertanto, il rimettente – nel precisare che i ricorrenti lamentano la «esistenza di una discriminazione indiretta, individuale e collettiva, derivante dalla applicazione [del] requisito della residenza quinquennale in Veneto» e nel richiamare giurisprudenza di questa Corte, che ha riconosciuto il carattere potenzialmente discriminatorio di discipline analoghe (da ultimo, sentenze n. 145 e n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020) – ha implicitamente condiviso l'assunto secondo cui il requisito della residenza protratta, benché formalmente neutro, sia suscettibile di determinare un indiretto effetto discriminatorio sulla base della nazionalità. E, tuttavia, tale effetto discriminatorio non si produce, in alcun modo, se la norma non si pone in contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

Di conseguenza, il giudice *a quo*, nel sottoporre a questa Corte il vaglio sulla conformità della disciplina censurata ai citati principi, ha seguito un corretto *iter* logico e non è incorso in alcuna anticipazione del giudizio di applicabilità della norma al caso di specie.

5.– Nel merito, le questioni sollevate in riferimento all'art. 3, commi primo e secondo, Cost. sono fondate.

6.– Questa Corte ha da tempo riconosciuto che il bisogno abitativo esprime un'istanza primaria della persona umana radicata sul fondamento della dignità.

Per questo ha ravvisato nel diritto all'abitazione i tratti di un diritto sociale inviolabile (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988, nonché ordinanza n. 76 del 2010), funzionale a che «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988).

Vari sono i percorsi pubblici e privati tesi a garantire, tramite l'interazione con le categorie del contratto o della proprietà, il nesso funzionale fra l'istanza di natura personale e i beni destinati al bisogno abitativo.

Fra questi spicca l'edilizia residenziale pubblica, che consente a persone in situazioni economiche disagiate di stipulare contratti di locazione o di compravendita a condizioni agevolate, aventi a oggetto beni immobili di proprietà pubblica.

Gli alloggi ERP assicurano, in tal modo, a persone che non hanno la capacità economica di accedere al mercato, di soddisfare in concreto il loro fondamentale bisogno (sentenza n. 44 del 2020), conseguendo quel «bene di primaria importanza» che è l'abitazione (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

7.– La finalità di assicurare il diritto inviolabile all'abitazione deve coniugarsi con il rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza nella selezione dei criteri che regolano l'accesso al servizio sociale.

Deve, pertanto, sussistere un rapporto di coerenza tra i requisiti di ammissione ai benefici dell'ERP e la *ratio* dell'istituto protesa al soddisfacimento del bisogno abitativo.

7.1.– Ebbene – come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare – 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 (*infra*, punto

7.2.) – nel territorio regionale (sentenze n. 145 del 2023, n. 44 del 2020, n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014).

7.1.1.– Il criterio della prolungata residenza si risolve nella previsione di «una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)» (sentenza n. 44 del 2020, nello stesso senso, sentenze n. 145 e n. 77 del 2023).

La durata della permanenza nel territorio regionale non incide in alcun modo sullo stato di bisogno e, pertanto, lo sbarramento che comporta tale requisito nell'accesso al bene casa è «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, [...] destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli» (ancora sentenza n. 44 del 2020).

7.1.2.– Inoltre, occorre rilevare che la residenza prolungata nel territorio regionale non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si vede più di frequente costretto a trasferirsi da un luogo all'altro spinto dalla ricerca di opportunità di lavoro (sentenza n. 53 del 2024, punto 7.2. del *Considerato in diritto*, e sentenze ivi richiamate).

In sostanza, «se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sentenza n. 199 del 2022; in senso analogo sentenza n. 7 del 2021).

7.1.3.– Ciò chiarito, non sfugge a questa Corte che i flussi migratori comportano un costante movimento di persone, talora solo in transito talora con una qualche prospettiva di stabilità nel territorio nazionale, e che si assiste a un continuo incremento di coloro che competono nel far valere il medesimo bisogno rispetto a risorse comunque limitate.

E tuttavia anche questo non giustifica la previsione del requisito della residenza prolungata per accedere agli alloggi ERP.

7.1.3.1.– Anzitutto, è evidente che gli strumenti di tutela dell'istanza abitativa ben possono modularsi in funzione della assenza o presenza di una prospettiva di radicamento nel territorio, procedendo dalla previsione di centri di accoglienza, adeguati al rispetto della dignità umana, all'accesso all'ERP o ad altri servizi sociali, diretti alla stipula di contratti di locazione o di compravendita e, dunque, rivolti a chi è orientato a una qualche prospettiva di stabilità nel territorio.

Nondimeno, non è dalla pregressa permanenza in una regione che è dato inferire una simile prospettiva di radicamento (sentenze n. 145 e n. 77 del 2023, nonché sentenza n. 44 del 2020), poiché, viceversa, conta principalmente che sia stato avviato un percorso di inclusione nel contesto ordinamentale statale. Inoltre, questa Corte non ha escluso che, in sede di formazione delle graduatorie, sia possibile valorizzare indici ragionevolmente idonei «a fondare una prognosi di stanzialità» (sentenza n. 44 del 2020), purché compatibili con lo stato di bisogno e, dunque, tali da non privarlo di rilievo (sentenze n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020).

7.1.3.2.– Infine, la durata della residenza nel territorio regionale non ha rilievo neppure al fine di valorizzare il tempo dell'attesa per poter accedere al beneficio che realizza il bisogno abitativo (sentenza n. 9 del 2021).

Piuttosto – come questa Corte ha già sottolineato – il protrarsi dell'attesa può opportunamente riflettersi nell'anzianità di presenza nella graduatoria di assegnazione, in quanto circostanza che documenta l'acuirsi della sofferenza sociale dovuta alla mancata realizzazione dell'istanza abitativa e che, dunque, dà effettiva «evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato» (ancora sentenza n. 9 del 2021).

7.2.– Per le ragioni esposte, questa Corte ha più volte sostenuto, anche nella recente giurisprudenza (sentenze n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020 e n. 166 del 2018), e non può che ribadire, il carattere irragionevole del requisito della residenza quinquennale in un territorio regionale ai fini dell'accesso al beneficio dell'alloggio ERP.

Né l'esito è destinato a mutare sol perché la norma censurata diluisce nel tempo il criterio della residenza protratta nel territorio regionale, consentendo di maturare il requisito quinquennale nell'arco degli ultimi dieci anni.

Al contrario, la soluzione adottata dal legislatore veneto continua a rifarsi a un criterio di pregressa residenza prolungata nel territorio regionale – privo di alcuna correlazione con lo stato di bisogno e insensibile alla condizione di chi è costretto a muoversi proprio per effetto della sua condizione di fragilità economica – e non fa venire meno l'irragionevolezza del medesimo criterio.

Se, infatti, dalla protratta residenza passata non è dato inferire alcunché in merito alle prospettive future di stabilità, nemmeno assume valore indiziario, rispetto alle medesime prospettive, il comportamento di chi – pur sommando il quinquennio di residenza regionale nell'arco di dieci anni – si allontana dal territorio e, dunque, non mantiene con esso un rapporto costante neppure nella proiezione del passato.

Senonché è proprio la pregressa e prolungata residenza, pur se verificabile nell'ambito di un più ampio arco temporale, a disegnare uno scenario privo di collegamento funzionale con la finalità di soddisfare il «bisogno abitativo» di «soggetti economicamente deboli» (ancora sentenza n. 145 del 2023).

8.– L'effetto dell'adozione di un criterio irragionevole rispetto alla *ratio* della prestazione sociale si traduce, dunque, nella violazione del principio di eguaglianza fra chi può o meno vantare una condizione – quella della prolungata residenza nel territorio regionale – del tutto dissociata dal suo stato di bisogno.

E questo chiaramente può riguardare tanto i cittadini italiani quanto gli stranieri, salvo potersi ulteriormente colorare di tratti discriminatori nei confronti di questi ultimi.

9.– Infine – come questa Corte ha già in passato evidenziato (sentenze n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020) – il criterio della residenza protratta per accedere ai servizi sociali dell'ERP tradisce il principio di eguaglianza non solo rispetto al primo comma dell'art. 3 Cost., ma anche con riguardo al suo secondo comma, che affida alla Repubblica il compito 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».

Una norma che prevede quale criterio di accesso ai servizi dell'ERP la residenza protratta nel territorio regionale equivale, infatti, ad aggiungere agli ostacoli di fatto costituiti dal disagio economico e sociale un ulteriore e irragionevole ostacolo che allontana vieppiù le persone dal traguardo di conseguire una casa, tradendo l'ontologica destinazione sociale al soddisfacimento paritario del diritto all'abitazione della proprietà pubblica degli immobili ERP.

10.– In conclusione, l'art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge reg. Veneto n. 39 del 2017 è costituzionalmente illegittimo, per violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza formale e sostanziale, di cui all'art. 3 Cost., nella parte in cui richiede che la residenza nel Veneto debba protrarsi da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni.

Resta fermo il requisito della residenza anagrafica nel Veneto alla data di scadenza del bando di concorso.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera a), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), limitatamente alle parole «nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 aprile 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 23 aprile 2024, n. 68

Materie: armonizzazione dei bilanci pubblici – coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 5, commi 14, 19, 20 e 21, 7, comma 11, e 16, comma 7, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 19, 20 e 21, e 16, comma 7, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie);
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 11, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, commi 330 e 332, 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), all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», e all'art. 1, comma 604, 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), nonché all'art. 3 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) cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 14, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione agli artt. 11, comma 1, 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, e 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, nonché all'art. 3, primo comma, lettera a), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso quattro questioni di legittimità costituzionale della legge regionale della Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023): la prima, riferita all'art. 5, comma 14; la seconda, avente a oggetto i commi 19, 20 e 21 dello stesso art. 5; la terza, relativa all'art. 7, comma 11, e la quarta, infine, riguardante l'art. 16, comma 7.

Con riferimento alla prima questione, relativa all'art. 5, comma 14, la Corte rileva preliminarmente, che, con atto depositato nell'imminenza dell'udienza pubblica, il ricorrente, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 25 gennaio 2024, ha rinunciato all'impugnativa dell'art. 5, comma 14 e che, in base alla costante giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenza n. 106 del 2021), 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. Nel caso di specie, la difesa della Regione

autonoma della Sardegna, nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2024, ha preso atto della parziale rinuncia al ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e non ha discusso la questione rinunciata.

La Corte, pertanto, in relazione alla suddetta questione, dichiara cessata la materia del contendere.

La seconda e la quarta questione, a giudizio della Corte, possono essere esaminate congiuntamente, riguardando censure del tutto analoghe.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, commi 19, 20 e 21, e l'art. 16, comma 7, ritenendo che tali disposizioni violino, in relazione agli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, sia l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici», sia l'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia di potestà legislativa concorrente del «coordinamento della finanza pubblica», così superando i limiti che l'art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna impone all'esercizio della potestà legislativa regionale.

Secondo il ricorrente, infatti, le disposizioni regionali impuginate comporterebbero una rappresentazione non corretta del finanziamento sanitario regionale, avendo inserito, nel "perimetro sanitario" del bilancio regionale, spese ad esso completamente estranee, in quanto relative ad attività di formazione da svolgere presso le Università di Cagliari e di Sassari (art. 5, commi 19, 20 e 21) e al controllo e alla lotta contro gli insetti nocivi e i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante (art. 16, comma 7). Più precisamente, la Regione autonoma della Sardegna, nel caso in esame, avrebbe violato i principi in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici, che non possono subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite (ex multis, sentenza n. 80 del 2017). Le disposizioni impuginate avrebbero, pertanto, illegittimamente ampliato il perimetro delle spese sanitarie, violando l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 che, al comma 1, primo periodo, impone, invece, alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria.

La Corte, preliminarmente, dà atto dello *ius superveniens*, di cui alla legge regionale della Sardegna n. 9 del 2023 entrata in vigore il 24 ottobre 2023, con la quale, allo scopo di porre rimedio ai profili di criticità segnalati dallo Stato, il legislatore regionale ha modificato le disposizioni impuginate, allocando le spese da esse previste in nuove missioni del bilancio regionale, diverse da quella relativa alla tutela della salute.

Per effetto di tali modifiche, la Regione autonoma della Sardegna ha chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere. Per costante giurisprudenza costituzionale, una modificazione della disposizione impugnata in un giudizio in via principale 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. 92 del 2022).

Sebbene secondo la Corte le modificazioni apportate dal legislatore regionale debbano ritenersi, nel caso in esame, satisfattive, avendo ricondotto le spese previste in aree del bilancio regionale estranee al perimetro di quelle sanitarie, tali modifiche sono intervenute solo il 24 ottobre 2024, a ben otto mesi di distanza dalla data di entrata in vigore delle disposizioni impuginate, e senza che sia stata data dimostrazione della loro mancata applicazione. Ciò, a giudizio della Corte, non consente di dichiarare, nel caso, la cessazione della materia del contendere (ex multis, sentenza n. 268 del 2022) e, pertanto, l'esame delle questioni deve compiersi con riferimento alle disposizioni impuginate nella loro originaria versione.

In relazione alle predette questioni di legittimità costituzionale, la Corte respinge anche le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione autonoma della Sardegna.

Nel merito, la Corte ritiene entrambe le questioni fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 ha lo scopo di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale. Tale disposizione appare funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati al finanziamento delle spese sanitarie e, in quanto espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., trova applicazione anche nei confronti della Regione Sardegna, ancorché questa, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, provveda al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

Unica eccezione risulta quella prevista dall'art. 30, comma 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. n. 118 del 2011, a favore di regioni che, gestendo «in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti», nonché «conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio», «poss[on]o legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie» (sentenza n. 132 del 2021).

Nonostante tali chiare previsioni, le disposizioni impugnate inseriscono, nel perimetro sanitario del bilancio regionale, spese che non possono essere ricondotte all'ambito applicativo di detta eccezione e che, in ogni caso, prescindono da qualsiasi finalità sanitaria.

L'art. 5 prevede, infatti, facendole gravare sulla missione 13 del bilancio regionale, dedicata alla tutela della salute, «la spesa di euro 150.000 per l'attivazione di corsi di formazione per Operatori socio-sanitari (OSS) a titolo gratuito» (comma 19); «l'ulteriore spesa di euro 250.000 in favore dell'Università degli studi di Sassari per le finalità di cui all'articolo 8, comma 32, della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)» (comma 20) e, infine, «la spesa complessiva di euro 1.740.000, in ragione di euro 635.000 per l'anno 2023, di cui euro 70.000 a titolo di rimborso per le attività svolte nel 2022, euro 540.000 per l'anno 2024 ed euro 565.000 per l'anno 2025 in favore dell'Università degli studi di Sassari, Dipartimento di medicina veterinaria, per la realizzazione del Progetto di sviluppo integrato per l'accreditamento della formazione dei medici veterinari della Sardegna» (comma 21).

Parimenti, l'art. 16, comma 7, autorizza, facendola gravare sempre sulla missione 13, «l'ulteriore spesa di euro 1.177.000 per le finalità di cui alla legge regionale 1° giugno 1999, n. 21 (Trasferimento alle province delle funzioni in materia di controllo e lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante e soppressione di ruoli speciali ad esaurimento)».

Tali spese, poiché esorbitano dall'ambito delle risorse connesse al finanziamento del servizio sanitario regionale, alterano la struttura del perimetro delle spese sanitarie prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, così eludendo le finalità di armonizzazione contabile.

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale, nella loro originaria versione, degli artt. 5, commi 19, 20 e 21, e 16, comma 7, per la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.. Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

La terza questione concerne l'art. 7, comma 11, ai sensi del quale «[i]n riferimento alla contrattazione collettiva regionale 2019-2021, al fine di consentire il tendenziale adeguamento dell'indennità di amministrazione e dell'indennità forestale ai valori stabiliti a livello nazionale, le risorse stanziare all'articolo 10, comma 1, della legge regionale n. 48 del 2018 da destinare alla contrattazione collettiva, sono incrementate complessivamente di euro 15.003.036,42 al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP a decorrere dall'anno 2023 (missione 20 - programma 03 - titolo 1)».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 117, terzo comma, Cost. e 3 dello statuto speciale, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 1, commi 330 e 332, della legge n. 197 del 2022, 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 e 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, che stabiliscono il tetto di spesa e i criteri di incremento per il trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici. Tali norme sarebbero vincolanti anche per le autonomie speciali, in quanto funzionali a preservare l'equilibrio

economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In proposito, la Corte esamina preliminarmente l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione autonoma della Sardegna per genericità e difetto di motivazione delle questioni promosse in riferimento ai parametri evocati.

Secondo la Corte l'eccezione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta, con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati, ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi.

Nel caso in esame il ricorrente si è, invece, limitato ad affermare che la disposizione impugnata si porrebbe «in frontale disarmonia» con l'art. 1, commi 330 e 332, della legge n. 197 del 2022, senza però chiarire, in alcun modo, i termini del rapporto tra l'emolumento accessorio *tantum* ivi previsto – da corrispondere per tredici mensilità, e da determinarsi nella misura dell'1,5% dello stipendio con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza – e le due indennità, quella di amministrazione e quella forestale, contemplate nella disposizione impugnata.

Anche le altre censure proposte dal ricorrente, sempre in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., risultano del tutto generiche, in quanto la prospettazione di illegittimità degli incrementi della spesa pubblica previsti dalla disposizione impugnata, rispetto ai limiti e criteri stabiliti dalla disciplina statale, è del tutto priva di motivazione. In particolare, il ricorrente ha omesso ogni spiegazione circa il meccanismo con cui l'art. 7, comma 11, impugnato nel caso, si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, in vigore dal 1° gennaio 2022, che ha introdotto la possibilità di superare, entro un tetto di spesa massimo e secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro, i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici già stabiliti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. La difesa erariale si limita, infatti, a fondare l'argomentazione del ricorso solo sul mancato esplicito richiamo, da parte della disposizione impugnata, della disciplina statale, per cui i limiti di spesa e i criteri di commisurazione da questa stabiliti risultano solo presuntivamente violati, non avendo il ricorrente chiarito, in alcun modo, le modalità di tali ritenute violazioni.

In conseguenza della genericità e insufficienza della motivazione circa l'asserito contrasto della disposizione impugnata con i parametri interposti evocati (*ex multis*, sentenze n. 232 del 2019 e n. 196 del 2017), la Corte dichiara l'inammissibilità delle censure aventi ad oggetto l'art. 7, comma 11.

SENTENZA N. 68
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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 14, 19, 20 e 21, 7, comma 11, e 16, comma 7, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 aprile 2023 e depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli avvocati Mattia Pani e Andrea Secchi per la Regione autonoma della Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 20 febbraio 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 quattro questioni di legittimità costituzionale della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023: la prima, riferita all'art. 5, comma 14; la seconda, avente a oggetto i commi 19, 20 e 21 dello stesso art. 5; la terza, relativa all'art. 7, comma 11, e la quarta questione, infine, riguardante l'art. 16, comma 7.

2.– Con riferimento alla prima questione, che concerne l'art. 5, comma 14, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, si deve rilevare, preliminarmente, che, con atto depositato nell'imminenza dell'udienza pubblica, il ricorrente, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 25 gennaio 2024, ha rinunciato all'impugnativa dell'art. 5, comma 14, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023.

In base alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenza n. 106 del 2021), 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.

Nel caso di specie, la difesa della Regione autonoma della Sardegna, nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2024, ha preso atto della parziale rinuncia al ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e non ha discusso la questione rinunciata.

Ne consegue che, in relazione alla detta questione, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere.

3.– La seconda e la quarta questione possono essere esaminate congiuntamente, riguardando censure del tutto analoghe.

3.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 5, commi 19, 20 e 21, nonché l'art. 16, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, ritenendo che le predette disposizioni

violino, in relazione agli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, sia l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici», sia l'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia di potestà legislativa concorrente del «coordinamento della finanza pubblica», così superando i limiti che l'art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna impone all'esercizio della potestà legislativa regionale.

3.2.– Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, infatti, le disposizioni regionali impugnate comporterebbero una rappresentazione non corretta del finanziamento sanitario regionale, avendo inserito, nel “perimetro sanitario” del bilancio regionale, spese ad esso completamente estranee, in quanto relative ad attività di formazione da svolgere presso le Università di Cagliari e di Sassari (art. 5, commi 19, 20 e 21) e al controllo e alla lotta contro gli insetti nocivi e i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante (art. 16, comma 7).

Più precisamente, la Regione autonoma della Sardegna, nel caso in esame, avrebbe violato i principi in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici, che non possono subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite (*ex multis*, sentenza n. 80 del 2017).

Le disposizioni impugnate avrebbero, pertanto, illegittimamente ampliato il perimetro delle spese sanitarie, violando l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 che, al comma 1, primo periodo, impone, invece, alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria.

3.3.– Occorre dare atto, preliminarmente, dello *ius superveniens* di cui alla legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, entrata in vigore il 24 ottobre 2023, con la quale, allo scopo di porre rimedio ai profili di criticità segnalati dallo Stato, il legislatore regionale ha modificato le disposizioni impugnate, allocando le spese da esse previste in nuove missioni del bilancio regionale, diverse da quella relativa alla tutela della salute.

Per effetto di tali modifiche, la Regione autonoma della Sardegna ha chiesto, con memoria integrativa depositata in data 29 gennaio 2024, di dichiarare la cessazione della materia del contendere.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, una modificazione della disposizione impugnata in un giudizio in via principale 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. 92 del 2022).

Sebbene le modificazioni apportate dal legislatore regionale debbano ritenersi, nel caso in esame, satisfattive, avendo ricondotto le spese previste in aree del bilancio regionale estranee al perimetro di quelle sanitarie, tali modifiche sono intervenute solo il 24 ottobre 2024, a ben otto mesi di distanza dalla data di entrata in vigore delle disposizioni impugnate, e senza che sia stata data dimostrazione della loro mancata applicazione.

Ciò non consente di dichiarare, nel caso, la cessazione della materia del contendere (*ex multis*, sentenza n. 268 del 2022).

Pertanto, l'esame delle questioni deve compiersi con riferimento alle disposizioni impugnate nella loro originaria versione.

3.4.– In relazione alle predette questioni di legittimità costituzionale vanno, preliminarmente, respinte anche le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione autonoma della Sardegna.

3.4.1.– La resistente sostiene, innanzitutto, l'inammissibilità di entrambe le questioni promosse dal ricorrente in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché, per quella avente ad oggetto l'art. 5, commi 19, 20 e 21, in riferimento anche all'art. 3 dello statuto speciale.

Tali parametri costituzionali, infatti, non sarebbero stati evocati nella deliberazione del Consiglio dei ministri di promovimento delle impugnative.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la questione promossa in via principale, rispetto alla quale difetti la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato, è inammissibile (*ex multis*, sentenze n. 272 e n. 199 del 2020, n. 83 del 2018, n. 152 del 2017, n. 265 e n. 239 del 2016).

Nel caso in esame, però, la delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato il ricorso contiene un esplicito riferimento testuale all'«armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci», da ricondursi sicuramente all'ambito di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e indica espressamente, nella sua parte finale, anche l'art. 3 dello statuto di autonomia.

Pertanto, le dedotte eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

3.4.2.– Con riferimento, poi, al parametro costituzionale di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia di potestà legislativa concorrente «coordinamento della finanza pubblica», la difesa regionale ritiene che le questioni vadano dichiarate inammissibili per la genericità della motivazione adottata dal ricorrente a fondamento delle censure.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «non basta che il ricorso in via principale identifichi esattamente la questione nei suoi termini normativi [, ma occorre] che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione» (sentenza n. 197 del 2017), poiché la genericità e l'assertività delle censure implicano l'inammissibilità delle questioni (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2021, n. 115 del 2020 e n. 232 del 2017).

Nel caso di specie, però, l'eccezione di inammissibilità non può essere accolta, dovendo ritenersi adeguata la motivazione fornita dal ricorrente.

3.5.– Nel merito, entrambe le questioni sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.5.1.– L'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, come si è detto, ha lo scopo di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale.

Tale disposizione appare funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati al finanziamento delle spese sanitarie e, in quanto espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., trova applicazione anche nei confronti della Regione Sardegna, ancorché questa, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, provveda al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

Unica eccezione risulta quella prevista dall'art. 30, comma 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. n. 118 del 2011, a favore di regioni che, gestendo «in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti», nonché «conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio», «poss[on]o legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie» (sentenza n. 132 del 2021).

Nonostante tali chiare previsioni, le disposizioni impugnate inseriscono, nel perimetro sanitario del bilancio regionale, spese che non possono essere ricondotte all'ambito applicativo di detta eccezione e che, in ogni caso, prescindono da qualsiasi finalità sanitaria.

L'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023 prevede, infatti, facendole gravare sulla missione 13 del bilancio regionale, dedicata alla tutela della salute, «la spesa di euro 150.000 per l'attivazione di corsi di formazione per Operatori socio-sanitari (OSS) a titolo gratuito» (comma 19); «l'ulteriore spesa di euro 250.000 in favore dell'Università degli studi di Sassari per le finalità di cui all'articolo 8, comma 32, della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)» (comma 20) e, infine, «la spesa complessiva di euro 1.740.000, in ragione di euro 635.000 per l'anno 2023, di cui euro 70.000 a titolo di rimborso per le attività svolte nel 2022, euro 540.000 per l'anno 2024 ed euro 565.000 per l'anno 2025 in favore dell'Università degli studi di Sassari, Dipartimento di medicina veterinaria, per la realizzazione del Progetto di sviluppo integrato per l'accreditamento della formazione dei medici veterinari della Sardegna» (comma 21).

Parimenti, l'art. 16, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023 autorizza, facendola gravare sempre sulla missione 13, «l'ulteriore spesa di euro 1.177.000 per le finalità di cui alla legge regionale 1° giugno 1999, n. 21 (Trasferimento alle province delle funzioni in materia di controllo e lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante e soppressione di ruoli speciali ad esaurimento)».

Tali spese, poiché esorbitano dall'ambito delle risorse connesse al finanziamento del servizio sanitario regionale, alterano la struttura del perimetro delle spese sanitarie prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, così eludendo le finalità di armonizzazione contabile.

3.5.2.– Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale, nella loro originaria versione, degli artt. 5, commi 19, 20 e 21, e 16, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023 per la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.5.3.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

4.– La terza questione concerne l'art. 7, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, ai sensi del quale «[i]n riferimento alla contrattazione collettiva regionale 2019-2021, al fine di consentire il tendenziale adeguamento dell'indennità di amministrazione e dell'indennità forestale ai valori stabiliti a livello nazionale, le risorse stanziare all'articolo 10, comma 1, della legge regionale n. 48 del 2018 da destinare alla contrattazione collettiva, sono incrementate complessivamente di euro 15.003.036,42 al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP a decorrere dall'anno 2023 (missione 20 - programma 03 - titolo 1)».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 117, terzo comma, Cost. e 3 dello statuto speciale, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 1, commi 330 e 332, della legge n. 197 del 2022, 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 e 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, che stabiliscono il tetto di spesa e i criteri di incremento per il trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici.

Secondo la prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato, tali norme sarebbero vincolanti anche per le autonomie speciali, in quanto funzionali a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

4.1.– In proposito, va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione autonoma della Sardegna per genericità e difetto di motivazione delle questioni promosse in riferimento ai parametri evocati.

4.2.– L'eccezione è fondata.

4.3.– La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta, con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati, ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi.

Nel caso in esame il ricorrente si è, invece, limitato ad affermare che la disposizione impugnata si porrebbe «in frontale disarmonia» con l'art. 1, commi 330 e 332, della legge n. 197 del 2022, senza però chiarire, in alcun modo, i termini del rapporto tra l'emolumento accessorio *una tantum* ivi previsto – da corrispondere per tredici mensilità, e da determinarsi nella misura dell'1,5% dello stipendio con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza – e le due indennità, quella di amministrazione e quella forestale, contemplate nella disposizione impugnata.

Anche le altre censure proposte dal ricorrente, sempre in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., risultano del tutto generiche, in quanto la prospettazione di illegittimità degli incrementi della spesa pubblica previsti dalla disposizione impugnata, rispetto ai limiti e criteri stabiliti dalla disciplina statale, è del tutto priva di motivazione.

In particolare, il ricorrente ha ommesso ogni spiegazione circa il meccanismo con cui l'art. 7, comma 11, impugnato nel caso, si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, in vigore dal 1° gennaio 2022, che ha introdotto la possibilità di superare, entro un tetto di spesa massimo e secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro, i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici già stabiliti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

La difesa erariale si limita, infatti, a fondare l'argomentazione del ricorso solo sul mancato esplicito richiamo, da parte della disposizione impugnata, della disciplina statale, per cui i limiti di spesa e i criteri di commisurazione da questa stabiliti risultano solo presuntivamente violati, non avendo il ricorrente chiarito, in alcun modo, le modalità di tali ritenute violazioni.

In conseguenza della genericità e insufficienza della motivazione circa l'asserito contrasto della disposizione impugnata con i parametri interposti evocati (*ex multis*, sentenze n. 232 del 2019 e n. 196 del 2017) va, pertanto, dichiarata l'inammissibilità delle censure aventi ad oggetto l'art. 7, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 19, 20 e 21, e 16, comma 7, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie);

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023 promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, commi 330 e 332, 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), all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», e all'art. 1, comma 604, 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), nonché all'art. 3 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* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 14, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione agli artt. 11, comma 1, 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, e 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, nonché all'art. 3, primo comma, lettera a), 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, il 20 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 20 marzo 2024, n. 69

Materia: ordinamento civile – ordinamento penale – trattamento dei dati personali

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con riguardo alle materie “ordinamento civile” e “ordinamento penale”; art. 117, primo comma, Cost., in relazione sia al regolamento (UE) n. 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), sia alla direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 13 (Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge regionale Puglia n. 13 del 2023

Estensore nota: Alice Simonetti

Sintesi:

La disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri si colloca nel contesto di una legge regionale che intende prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità nell’ambito delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali a carattere residenziale, semi-residenziale o diurno (art. 1 della legge regionale Puglia n. 13 del 2023). La disciplina introdotta dall’art. 3 della medesima legge regionale, norma della cui legittimità costituzionale si dubita, si articola in cinque commi che dettano specifiche prescrizioni concernenti la raccolta e il trattamento dei dati personali relativamente all’impiego di sistemi di videosorveglianza presso le strutture di residenza e cura degli anziani, richiamando, tuttavia, il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 101 del 2018 e regolamento n. 679/2016/UE) e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità relativamente alla sola fase dell’installazione di tali dispositivi.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con tre parametri costituzionali:

i) l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla materia “ordinamento civile”, per il generico – e limitato alla sola fase di installazione del sistema di videosorveglianza – richiamo alle disposizioni del regolamento generale sulla protezione dei dati e del d.lgs. n. 101 del 2018 in luogo del rinvio all’intero plesso normativo di riferimento, nonché per la mancata ponderazione delle condizioni di ammissibilità dei controlli a distanza dei lavoratori sul luogo di lavoro stabilite dall’art. 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento);

ii) sempre l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla materia "ordinamento penale", per la mera attribuzione all'autorità giudiziaria della competenza all'accesso alle videoriprese, senza individuare l'intero plesso normativo di riferimento, da rinvenirsi anche nel decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51 (Attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio);

iii) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE e alla direttiva 2016/680/UE.

La Regione Puglia si è costituita in giudizio sollevando, in primo luogo, un triplice ordine di eccezioni di inammissibilità dell'impugnativa erariale: nella delibera del Consiglio dei ministri non vi sarebbe alcun riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e alla violazione dei parametri sovranazionali; relativamente alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia "ordinamento civile", difetterebbero il rinvio a norme interposte e una adeguata individuazione della specifica materia rientrante nell'alveo della menzionata competenza; infine, la disciplina concernente l'installazione degli impianti di videosorveglianza afferirebbe più correttamente alla materia "ordine pubblico e sicurezza" (art. 117, secondo comma, lettera h) Cost.) o, in subordine, alla "tutela della salute" (art. 117, terzo comma, Cost.).

Nel merito, la Regione Puglia sostiene la non fondatezza delle questioni sollevate sottolineando – in particolare – come, ai sensi dell'art. 4 della stessa legge regionale pugliese n. 13 del 2023, l'installazione degli impianti di videosorveglianza faccia parte dei requisiti delle strutture private per ottenere l'accreditamento presso il Servizio sanitario regionale e l'autorizzazione all'esercizio delle attività, con conseguente ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia "tutela della salute" e mancata interferenza con l'ambito materiale del trattamento dei dati personali, anche perché non sarebbe stata introdotta una "nuova disciplina" in materia, essendo "richiama[ta] espressamente la normativa statale e comunitaria sul punto".

La Corte afferma, in primo luogo, che tutte e tre le eccezioni di inammissibilità del ricorso erariale, proposte dalla Regione Puglia, debbono essere disattese. Quanto alla prima, la Corte rileva la corretta e puntuale manifestazione della volontà dell'organo politico come espressa nella delibera del Consiglio dei ministri che ha deciso l'impugnazione. Quanto alla seconda, oltre a sottolineare "l'improprio utilizzo della locuzione "norma interposta" per una competenza legislativa statale esclusiva", si ritiene che il ricorso contenga comunque il riferimento a numerose norme di livello primario che costituirebbero espressione di tale competenza nel settore del trattamento dei dati personali. Quanto alla terza ed ultima eccezione, la Corte ribadisce 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".

Nel merito, il Giudice delle leggi dichiara che le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia "ordinamento civile", e all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE, sono fondate.

In punto di competenza, la Corte dapprima ricorda come "la protezione delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali afferisce alla materia «ordinamento civile», sia per quanto concerne le norme sostanziali, che disciplinano le modalità di raccolta e il trattamento dei dati personali, sia per quanto riguarda le «tutele giurisdizionali delle situazioni soggettive del settore» (sentenza n. 271 del 2005; in senso analogo, anche sentenza n. 177 del 2020)", trattandosi di profili attinenti "al «riconoscimento di una serie di diritti [“spesso di rango inviolabile”] alle persone fisiche e giuridiche relativamente ai propri dati, diritti di cui sono regolate analiticamente caratteristiche, limiti, modalità di esercizio, garanzie, forme di tutela in sede amministrativa e giurisdizionale» (ancora sentenza n. 271 del 2005)".

A seguire, vengono richiamati i tratti essenziali della attuale disciplina in materia di protezione dei dati personali, la quale si compone “di una complessa trama di fonti, il cui fulcro è rappresentato dalla normativa eurounitaria di carattere generale affidata al regolamento n. 679/2016/UE, che trova completamento e integrazione nelle fonti nazionali, a partire dal d.lgs. n. 196 del 2003 (come modificato e integrato) e dal d.lgs. n. 101 del 2018”, senza peraltro tralasciare la rilevanza che, in tale disciplina, vengono ad assumere i provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali.

Con riferimento al caso di specie, la Corte sottolinea altresì come “la videosorveglianza presso le strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali investe due campi d’azione particolarmente delicati: da un lato, determina un monitoraggio che comprende la raccolta e il trattamento di dati sensibili relativi a persone anziane, malate o disabili, con inevitabili ricadute sulla riservatezza e sulla dignità di persone fragili; da un altro lato, implica un controllo sull’attività lavorativa del personale operante all’interno delle strutture [...] e di eventuali lavoratori esterni, la cui attività si svolge, in tutto o in parte, presso le strutture medesime”.

In forza di tali premesse, la Corte ritiene sussistente la lamentata invasione della competenza legislativa esclusiva spettante allo Stato nelle materie “ordinamento civile” e “ordinamento penale”, in quanto l’intervento operato dalla Regione Puglia con la norma impugnata “si sovrappone con proprie previsioni autonome e con un rinvio selettivo al delicato intreccio di fonti dettate dall’Unione europea e dallo Stato”.

Ancora sul piano del riparto di competenze, la Corte ricorda come “l’invasione della competenza legislativa statale si rileva già solo in presenza di una novazione delle fonti (di recente, sentenza n. 239 del 2022 e, nella materia «ordinamento civile», sentenze n. 153 del 2021 e n. 234 del 2017)”, e ciò “tanto a fronte di rinvii parziali, quanto in presenza di una disciplina puntuale che individui solo una limitata porzione di regole, trascurando le altre che sono oggetto della fitta disciplina eurounitaria e statale” (come precedentemente ribadito anche nella sentenza n. 271 del 2005).

La Corte smentisce, inoltre, l’assunto della difesa della Regione resistente secondo cui l’adozione della disciplina introdotta con l’art. 3 della legge regionale n. 13 del 2023 sarebbe riconducibile all’esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di “tutela della salute”. Al contrario, ad avviso del Giudice delle leggi “tale competenza può consentire alla Regione di prevedere un onere concernente l’installazione di impianti di videosorveglianza, al più evocando – tramite un rinvio mobile – il doveroso rispetto di tutta la disciplina dettata dall’Unione europea e dallo Stato nel campo della videosorveglianza e del trattamento dei dati personali, ma certo non autorizza la Regione a operare una cernita delle fonti rilevanti e a dettare essa stessa le regole concernenti i citati ambiti”, come si ritiene sia avvenuto nel caso di specie.

La Corte si sofferma, poi, sulle conseguenze della scelta operata dal legislatore pugliese, sottolineando come non sia “innocuo” che l’art. 3 della legge regionale n. 13 del 2023 “abbia individuato, quali fonti da rispettare, il d.lgs. n. 101 del 2018, il regolamento n. 679/2016/UE e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, così escludendo il d.lgs. n. 196 del 2003 e le altre fonti, emanate dall’UE e attuate dal legislatore statale”.

Con riguardo alla perdurante vigenza del d.lgs. n. 196 del 2003, si richiama segnatamente l’art. 114 (Garanzie in materia di controllo a distanza), il quale fa salvo “quanto disposto dall’articolo 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300” relativamente ai criteri che consentono l’impiego di strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell’attività dei lavoratori.

In generale, si rileva come “la selezione di fonti e di regole applicabili non prende in considerazione l’imponente corpo normativo che, in ambito eurounitario e statale, oltre a richiedere di regola il consenso di tutti coloro i cui dati vengono trattati (artt. 6 e 7 del regolamento n. 679/2016/UE, nonché art. 9 dello stesso regolamento rispetto ai dati sensibili), disciplina dettagliatamente: l’informativa; le modalità di raccolta del consenso e le sue caratteristiche; le cautele richieste in ordine ai dati sensibili; il trattamento dei dati successivo alla raccolta, a partire dalla durata e dalle modalità di conservazione dei dati; la garanzia per i titolari dei dati raccolti di poter accedere agli stessi e di poterne bloccare la diffusione”, con i relativi strumenti di tutela.

In conclusione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia n. 13 del 2023 (Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)), non senza specificare che l'accoglimento delle questioni "non incide sull'onere di installare impianti di videosorveglianza, previsto dall'art. 4 della stessa legge reg. Puglia n. 13 del 2023, e che l'installazione debba essere effettuata nel pieno rispetto di tutte le previsioni dettate dall'Unione europea e dal legislatore statale, nel campo della videosorveglianza e del trattamento dei dati personali".

SENTENZA N. 69
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 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 13, recante «Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 agosto 2023, depositato in cancelleria il successivo 18 agosto, iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 20 marzo 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 25 reg. ric. 2023, depositato il 18 agosto 2023, 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. Puglia n. 13 del 2023, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. con riguardo alle materie «ordinamento civile» e «ordinamento penale», nonché per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE e alla direttiva 2016/680/UE.

1.1.– L'impugnato art. 3 regola la «[i]nstallazione dei sistemi di videosorveglianza e [la] tutela della privacy», con cinque commi che, oltre a prevedere il rispetto – nella sola fase dell'installazione – del d.lgs. n. 101 del 2018, del regolamento n. 679/2016/UE e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, dettano specifiche prescrizioni concernenti la raccolta e il trattamento dei dati personali.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le norme si pongano in contrasto con tre parametri costituzionali.

2.1.– Anzitutto, l'art. 3 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., invadendo la materia, di esclusiva competenza legislativa statale, «ordinamento civile», alla quale sarebbe ascrivibile il trattamento dei dati personali.

La disciplina impugnata, da un lato, opererebbe un rinvio limitato solo ad alcune fonti previste dal legislatore statale e con riferimento alla mera fase di installazione del sistema di videosorveglianza, e, da un altro lato, introdurrebbe puntuali prescrizioni, il cui implicito effetto sarebbe quello di derogare alla complessiva regolamentazione della materia disposta dal legislatore statale competente.

2.2.– Di seguito, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe altresì violata la materia «ordinamento penale», di cui al medesimo art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto l'art. 3, comma 5, della legge reg. Puglia n. 13 del 2023 attribuirebbe all'autorità giudiziaria il compito di accedere alle videoriprese, senza individuare l'intero plesso normativo di riferimento, da rinvenirsi anche nel d.lgs. n. 51 del 2018.

2.3.– Infine, il ricorso lamenta anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE e alla direttiva 2016/680/UE.

3.– La Regione Puglia si è costituita in giudizio, sollevando tre eccezioni di inammissibilità e chiedendo nel merito il rigetto del ricorso.

3.1.– Con la prima eccezione di rito, la Regione contesta l'eccedenza della censura contenuta nel ricorso rispetto alla volontà dell'organo politico, assumendo che nella delibera del Consiglio dei ministri non vi sarebbe alcun riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e alla violazione dei parametri sovranazionali.

3.1.1.– L'eccezione non è fondata.

Una piana lettura della delibera del Consiglio dei ministri palesa come l'organo politico ravvisi nell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 13 del 2023 una disciplina che si porrebbe «in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in riferimento alle disposizioni del Regolamento (UE) n. 2016/679 (cfr. art. 117, comm[a] primo [...], Cost.» (pagina 12 della delibera).

È, dunque, evidente che l'organo politico ha manifestato la volontà di censurare la violazione dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

3.2.– La seconda eccezione di inammissibilità attiene all'asserita mancanza, nel ricorso statale, di riferimenti alle norme interposte e, ancor prima, l'omessa esatta individuazione della materia specifica rientrante nell'ordinamento civile.

3.2.1.– Anche questa eccezione va disattesa.

A prescindere dall'improprio utilizzo della locuzione “norma interposta” per una competenza legislativa statale esclusiva, è comunque agevole osservare che il ricorso contiene il riferimento a numerose norme di livello primario che costituirebbero espressione di tale competenza nel settore del trattamento dei dati personali. Inoltre, attraverso il richiamo ai contenuti della sentenza di questa Corte n. 271 del 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri ha adeguatamente specificato in che termini e per quali ragioni l'oggetto della disposizione regionale impugnata rientrerebbe nella materia «ordinamento civile».

3.3.– Infine, con una terza eccezione di rito, la Regione Puglia sostiene l'inesatta individuazione del parametro costituzionale violato, che non combacerebbe con quelli di cui il ricorrente lamenta la lesione, posto che l'ambito normato dall'art. 3 della legge reg. Puglia n. 13 del 2023 sarebbe, viceversa, ascrivibile all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., con riguardo alla materia «ordine pubblico e sicurezza», o, in subordine, alla competenza legislativa regionale concorrente nella materia «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.3.1.– L'eccezione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, 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.

4.– Nel merito, le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile», e all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE, sono fondate.

5.– Come questa Corte ha già avuto modo di precisare, la protezione delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali afferisce alla materia «ordinamento civile», sia per quanto concerne le norme sostanziali, che disciplinano le modalità di raccolta e il trattamento dei dati personali, sia per quanto riguarda le «tutele giurisdizionali delle situazioni soggettive del settore» (sentenza n. 271 del 2005; in senso analogo, anche sentenza n. 177 del 2020). Tali profili attengono, infatti, al «riconoscimento di una serie di diritti alle persone fisiche e giuridiche relativamente ai propri dati,

diritti di cui sono regolate analiticamente caratteristiche, limiti, modalità di esercizio, garanzie, forme di tutela in sede amministrativa e giurisdizionale» (ancora sentenza n. 271 del 2005).

Al contempo, l'Unione europea, nell'esercizio della sua competenza in materia di protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale e di libera circolazione dei dati (art. 16 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), ha ampiamente regolamentato la materia, lasciando limitati spazi alla normazione degli Stati membri.

L'attuale disciplina della protezione dei dati personali si compone, pertanto, di una complessa trama di fonti, il cui fulcro è rappresentato dalla normativa eurounitaria di carattere generale affidata al regolamento n. 679/2016/UE, che trova completamento e integrazione nelle fonti nazionali, a partire dal d.lgs. n. 196 del 2003 (come modificato e integrato) e dal d.lgs. n. 101 del 2018, che ha coordinato le disposizioni nazionali vigenti in materia di protezione dei dati personali con il regolamento generale sulla protezione dei dati (sentenza n. 260 del 2021). Né mancano discipline di settore, quale la direttiva n. 680/2016/UE, cui il legislatore nazionale ha dato attuazione con il d.lgs. n. 51 del 2018.

Dalle richiamate fonti si evince una regolamentazione della videosorveglianza che scandisce molteplici fasi: dalle condizioni che consentono l'installazione, agli strumenti e alle modalità di raccolta dei dati; dalla informativa preventiva, al consenso dei titolari dei dati che vengono raccolti; dal successivo trattamento dei dati, all'accesso ai supporti contenenti questi ultimi e alla loro utilizzazione.

In particolare, la videosorveglianza presso le strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali investe due campi d'azione particolarmente delicati: da un lato, determina un monitoraggio che comprende la raccolta e il trattamento di dati sensibili relativi a persone anziane, malate o disabili, con inevitabili ricadute sulla riservatezza e sulla dignità di persone fragili; da un altro lato, implica un controllo sull'attività lavorativa del personale operante all'interno delle strutture (medici, infermieri, operatori socio-sanitari e socio-assistenziali, personale amministrativo, addetti alle pulizie e altri) e di eventuali lavoratori esterni, la cui attività si svolge, in tutto o in parte, presso le strutture medesime.

Da ultimo, non può tacersi il rilievo che, nella disciplina della materia, rivestono i provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali (Sezione II, Capo VI, del regolamento n. 2016/679/UE), a partire dal provvedimento di carattere generale in materia di videosorveglianza, adottato l'8 aprile 2010, e dal provvedimento del 22 febbraio 2018, che contiene le indicazioni preliminari volte a favorire la corretta applicazione delle disposizioni del regolamento n. 679/2016/UE.

6.– A fronte della complessità e ampiezza dei profili implicati nel trattamento dei dati personali, che richiedono delicati bilanciamenti fra diritti spesso di rango inviolabile, l'intervento della Regione viola i vincoli derivanti dall'UE e invade la competenza legislativa esclusiva spettante allo Stato, in quanto si sovrappone con proprie previsioni autonome e con un rinvio selettivo al delicato intreccio di fonti dettate dall'Unione europea e dallo Stato.

6.1.– Come si inferisce, infatti, sin dalla sua rubrica, l'art. 3 regola l'«[i]ninstallazione dei sistemi di videosorveglianza e [la] tutela della privacy».

La disciplina si articola in cinque commi che, oltre a prevedere – con riferimento alla sola fase dell'installazione – il rispetto del d.lgs. n. 101 del 2018, del regolamento n. 679/2016/UE, nonché della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (comma 3), stabiliscono le seguenti puntuali prescrizioni:

«1. Le strutture private adibite all'attività di cui all'articolo 1 provvedono autonomamente all'installazione delle telecamere a circuito chiuso e ne danno comunicazione alle aziende sanitarie locali in caso di strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali.

2. I sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso di cui al comma 1 devono essere installati con modalità atte a garantire la sicurezza dei dati trattati e la loro protezione da accessi abusivi. Nelle strutture di cui all'articolo 1 è vietato l'utilizzo di *webcam*.

3. [...] Per l'attivazione è necessario acquisire il consenso degli ospiti o dei loro tutori.

4. La presenza dei sistemi di videosorveglianza è inoltre adeguatamente segnalata a tutti i soggetti che accedono all'area video sorvegliata.

5. Le registrazioni sono effettuate in modalità criptata e possono essere visionate esclusivamente dall'autorità giudiziaria, a seguito di segnalazioni da parte dei soggetti interessati, familiari o degenti».

6.2.– Una tale disciplina non può essere ricondotta – come invece sostiene la difesa della Regione Puglia – all'esercizio della competenza legislativa regionale concorrente nella materia «tutela della salute».

Simile affermazione si potrebbe comprendere, ove riferita all'art. 4 della medesima legge reg. Puglia n. 13 del 2023, che prevede l'installazione degli impianti di videosorveglianza quale requisito ai fini dell'accreditamento o dell'autorizzazione all'esercizio delle attività socio-sanitarie e socio-assistenziali, disposizione che trova corrispondenza anche in quanto disposto a livello statale sia dall'art. 31, comma 7, lettera *d*), del d.lgs. n. 29 del 2024, che ha attuato l'art. 4, comma 2, lettera *r*), della legge n. 33 del 2023, annoverando la previsione di sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso fra i criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione di strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani, sia dall'art. 5-*septies*, comma 2, del d.l. n. 32 del 2019, come convertito, che istituisce un fondo destinato a finanziare l'installazione dei sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso presso le strutture di residenza e cura degli anziani

Viceversa, la competenza legislativa concorrente nella materia «tutela della salute» non è in alcun modo pertinente rispetto all'art. 3. Infatti, tale competenza può consentire alla Regione di prevedere un onere concernente l'installazione di impianti di videosorveglianza, al più evocando – tramite un rinvio mobile – il doveroso rispetto di tutta la disciplina dettata dall'Unione europea e dallo Stato nel campo della videosorveglianza e del trattamento dei dati personali, ma certo non autorizza la Regione a operare una cernita delle fonti rilevanti e a dettare essa stessa le regole concernenti i citati ambiti.

6.2.1.– L'invasione della competenza legislativa statale si rileva già solo in presenza di una novazione delle fonti (di recente, sentenza n. 239 del 2022 e, nella materia «ordinamento civile», sentenze n. 153 del 2021 e n. 234 del 2017), che nel tempo sono suscettibili di modificazioni e integrazioni da parte dei legislatori competenti.

6.2.2.– Inoltre, e soprattutto, non spetta alla Regione operare una selezione di fonti e di regole – quale emerge nella disciplina in esame – che, all'interno dell'articolato plesso normativo contemplato sia dall'Unione europea sia dal legislatore statale, sono chiamate a disciplinare questa complessa e delicata materia.

In tal modo, la Regione non solo si sovrappone alle normative eurounitaria e statale, travalicando le proprie competenze, ma oltretutto effettua una arbitraria scelta, il cui contenuto precettivo equivale a ritenere vincolanti le sole regole individuate dal legislatore regionale e non anche le altre.

6.2.2.1.– Non è innocuo, in tale prospettiva, che l'art. 3 abbia individuato, quali fonti da rispettare, il d.lgs. n. 101 del 2018, il regolamento n. 679/2016/UE e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, così escludendo il d.lgs. n. 196 del 2003 e le altre fonti, emanate dall'UE e attuate dal legislatore statale.

In particolare, quanto al d.lgs. n. 196 del 2003, esso è tuttora vigente e le sue previsioni sono state solo in parte abrogate o modificate dal d.lgs. n. 101 del 2018, che ha operato opportuni raccordi con il regolamento n. 679/2016/UE (così la sentenza n. 260 del 2021).

Fra le previsioni del citato codice della *privacy* è doveroso, in particolare, richiamare l'art. 114, secondo cui: «[r]esta fermo quanto disposto dall'articolo 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300», il quale detta le condizioni che consentono l'installazione di impianti audiovisivi «dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori», vale a dire proprio la fattispecie regolata dal legislatore regionale.

6.2.2.2.– Quanto alla raccolta e al trattamento dei dati personali, la disposizione impugnata, da un lato, opera un richiamo al regolamento n. 679/2016/UE e al d.lgs. n. 101 del 2018 riferendosi alla sola fase dell'installazione della videosorveglianza e, da un altro lato, entra nel vivo della disciplina sul trattamento dei dati personali, prevedendo che sia acquisito il consenso degli ospiti o dei loro

tutori (art. 3, comma 3, della legge reg. Puglia n. 13 del 2023) e che l'installazione sia genericamente effettuata con modalità che garantiscano la sicurezza dei dati e la loro protezione da accessi abusivi (art. 3, comma 2).

Ma, di nuovo, la selezione di fonti e di regole applicabili non prende in considerazione l'imponente corpo normativo che, in ambito eurounitario e statale, oltre a richiedere di regola il consenso di tutti coloro i cui dati vengono trattati (artt. 6 e 7 del regolamento n. 679/2016/UE, nonché art. 9 dello stesso regolamento rispetto ai dati sensibili), disciplina dettagliatamente: l'informativa; le modalità di raccolta del consenso e le sue caratteristiche; le cautele richieste in ordine ai dati sensibili; il trattamento dei dati successivo alla raccolta, a partire dalla durata e dalle modalità di conservazione dei dati; la garanzia per i titolari dei dati raccolti di poter accedere agli stessi e di poterne bloccare la diffusione. Né può tacersi che, nella scansione delle varie fasi del trattamento dei dati personali, le fonti emanate dai legislatori competenti riconoscono ai loro titolari specifiche situazioni giuridiche soggettive (a essere informati, a manifestare o revocare il consenso alla raccolta e al trattamento dei dati, a opporsi alla loro divulgazione, a prendere visione dei dati raccolti), che si riflettono su altrettanti strumenti di tutela.

6.2.2.3.– Analogamente, anche i commi 1 e 4 dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 13 del 2023 – che prevedono, rispettivamente, l'autonoma installazione delle telecamere da parte delle strutture private, con mera comunicazione alle aziende sanitarie locali, nonché una semplice segnalazione dei sistemi di videosorveglianza a tutti i soggetti che accedono all'area – disattendono il necessario rispetto di tutte le fonti eurounitarie e statali, comprese le dettagliate prescrizioni richieste dal già citato provvedimento generale del Garante per la protezione dei dati personali dell'8 aprile 2010.

6.3.– In sostanza – come questa Corte ha già avuto modo di puntualizzare (sentenza n. 271 del 2005) – il contrasto con i vincoli derivanti dall'UE e con la competenza legislativa statale esclusiva emerge tanto a fronte di rinvii parziali, quanto in presenza di una disciplina puntuale che individui solo una limitata porzione di regole, trascurando le altre che sono oggetto della fitta disciplina eurounitaria e statale.

7.– In conclusione, l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 13 del 2023 è costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE e alla direttiva 2016/680/UE, e con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile».

È assorbita ogni ulteriore censura.

8.– Resta fermo che l'accoglimento delle questioni sollevate sull'art. 3 non incide sull'onere di installare impianti di videosorveglianza, previsto dall'art. 4 della stessa legge reg. Puglia n. 13 del 2023, e che l'installazione debba essere effettuata nel pieno rispetto di tutte le previsioni dettate dall'Unione europea e dal legislatore statale, nel campo della videosorveglianza e del trattamento dei dati personali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 13, recante «Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 Marzo 2024, n. 70

Materia: governo del territorio, edilizia

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: artt. 3, 23, 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Rimettente: Corte di cassazione

Oggetto: art. 1, comma 257, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) nella parte in cui «prevede l'applicazione retroattiva dei nuovi criteri di determinazione dell'indennizzo per realizzazione abusiva, ovvero difforme, di opere inamovibili sul demanio marittimo, parametrati ai valori di mercato e non ai criteri legislativi espressi nel precedente D.L. n. 400 del 1993»,

Esito: dichiarazione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, l.296/2006; dichiarazione di non fondatezza delle le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, l. 296/2006, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost.

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi

La Corte di cassazione, sezione seconda civile, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, della l. 296/2006 (legge finanziaria 2007), nella parte in cui *«prevede l'applicazione retroattiva dei nuovi criteri di determinazione dell'indennizzo per realizzazione abusiva, ovvero difforme, di opere inamovibili sul demanio marittimo, parametrati ai valori di mercato e non ai criteri legislativi espressi nel precedente D.L. n. 400 del 1993»*, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

Il comma 257, al primo periodo (non censurato), offre l'interpretazione autentica dell'art. 8 del d.l. 400/1993, come convertito, che detta i criteri per la quantificazione – a decorrere dall'anno 1990 – degli indennizzi dovuti per le *«utilizzazioni ivi contemplate»* dei beni demaniali. In particolare, tale articolo 8 determina gli indennizzi in misura pari a quella dovuta a titolo di canone di concessione, *«maggiorata rispettivamente del duecento per cento e del cento per cento»*, a seconda che ricorra la totale carenza di concessione oppure la sola difformità da essa. Tali utilizzazioni, per effetto dell'esegesi imposta dal medesimo legislatore al primo periodo del comma 257 devono ritenersi riferite *«alla mera occupazione di beni demaniali marittimi e relative pertinenze»*.

Il secondo periodo del medesimo comma 257 – che viene impugnata – prevede che *«[q]ualora, invece, l'occupazione consista nella realizzazione sui beni demaniali marittimi di opere inamovibili in difetto assoluto di titolo abilitativo o in presenza di titolo abilitativo che per il suo contenuto è incompatibile con la destinazione e disciplina del bene demaniale, l'indennizzo dovuto è commisurato ai valori di mercato, ferma restando l'applicazione delle misure sanzionatorie vigenti, ivi compreso il ripristino dello stato dei luoghi»*. In particolare, la sentenza impugnata nel giudizio principale ha considerato legittima l'applicazione dei nuovi criteri di computo dell'indennizzo anche a un periodo di occupazione abusiva anteriore all'entrata in vigore della l. 296/2006. Proprio su tale

statuizione si appuntano le doglianze del ricorrente nel giudizio *a quo*, che hanno indotto la Corte di cassazione a sollevare le questioni di legittimità costituzionale oggetto dell'odierno scrutinio.

Il rimettente osserva che, ove i sospetti d'illegittimità costituzionale fossero dichiarati fondati, la causa dovrebbe essere definita senza fare applicazione della disposizione censurata, ma ricorrendo alla «precedente regola di giudizio», per cui la questione viene ritenuta rilevante dalla Corte. Quanto alla non manifesta infondatezza, il tenore testuale dell'intero comma 257 dell'art. 1 impedirebbe di considerare la disposizione censurata in termini di norma innovativa, come tale applicabile solo a decorrere dal 1° gennaio 2007, dovendosi piuttosto riconoscere a essa una chiara natura interpretativa. La conseguente efficacia retroattiva della previsione di legge induce il giudice *a quo* a dubitare della sua compatibilità con i parametri costituzionali evocati.

In primo luogo, in violazione degli artt. 3 e 23 Cost., sotto il profilo della lesione del principio di affidamento, il legislatore non avrebbe effettuato un equo bilanciamento tra gli interessi contrapposti, anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU in materia di leggi retroattive. Sotto altra angolatura, e in conformità alla giurisprudenza della Corte EDU, viene prospettata la violazione degli artt. 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU. Verrebbe in rilievo, in particolare, un intervento legislativo che, in quanto «destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso» al fine di influenzarne l'esito, lederebbe i principi del giusto processo e della parità delle armi tra le parti, nonché il diritto di difesa e, al contempo, le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria.

L'Avvocatura ha eccepito l'inammissibilità, «per irrilevanza e difetto di pertinenza», delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 24, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, in ordine all'asserita lesione della sfera riservata alla giurisdizione per effetto della retroattività della disposizione censurata. Secondo l'interveniente, la questione sollevata, sotto questo profilo, sarebbe astratta, perché già dalla stessa ordinanza di rimessione si evincerebbe che il processo di primo grado dinanzi al Tribunale di Roma è stato incardinato nell'anno 2009, ossia successivamente all'entrata in vigore della disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale.

In via preliminare - quanto alle questioni sollevate dal rimettente in riferimento agli artt. 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU - la Corte accoglie l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura, sia pure per ragioni diverse da quelle da quest'ultima addotte. Sebbene, infatti, il giudizio principale sia stato introdotto solo successivamente alla data di entrata in vigore della disposizione censurata (1° gennaio 2007), il rimettente non ha escluso la possibile pendenza, nel momento in cui il legislatore ha deciso di intervenire, di altri giudizi aventi a oggetto la determinazione della misura degli indennizzi in parola. Tuttavia, questo profilo è solo accennato, mentre l'argomento avrebbe dovuto essere illustrato con maggiore ampiezza, a fronte della costante giurisprudenza costituzionale (che, per tale parte, converge con quella elaborata dalla Corte EDU, ampiamente citata nell'ordinanza di rimessione), secondo cui la valutazione in termini di uso distorto del potere legislativo presuppone che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato», il cui esito possa essere influenzato (sent. 4/2024 e 174/2019).

Passando allo scrutinio, nel merito, delle restanti questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost., la Corte di cassazione ha circoscritto l'oggetto del dubbio di illegittimità costituzionale al solo secondo periodo del comma 257 dell'art. 1 legge finanziaria 2007, al quale ha esteso la qualificazione in termini di interpretazione autentica fornita dallo stesso legislatore in apertura del precedente primo periodo. Da ciò ha fatto discendere l'efficacia retroattiva anche della disposizione censurata, per questo motivo esposta ai dubbi di compatibilità con i parametri costituzionali evocati.

Il giudice delle leggi non condivide tale presupposto ermeneutico, la cui erroneità, tuttavia, non esclude l'ammissibilità delle questioni sollevate, potendosi comunque attribuire alla disposizione in esame un'efficacia retroattiva, sebbene secondo un diverso itinerario esegetico. La disposizione interpretata dal legislatore - l'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito - si limitava a distinguere tra utilizzazioni difformi dalla concessione e utilizzazioni totalmente prive di titolo e, per il calcolo

del relativo indennizzo, utilizzava come parametro il solo canone di concessione, differenziando nelle due ipotesi le maggiorazioni in percentuale. L'originaria disciplina non operava, invece, alcuna distinzione esplicita tra "mere occupazioni" di beni demaniali marittimi e abusi di maggiore gravità, consistenti nella realizzazione di opere inamovibili abusive sulle aree già illegittimamente occupate. In questo contesto, è intervenuto, appunto, il primo periodo del comma 257 dell'art. 1 l. 296/2006, che ha voluto chiarire la portata della disposizione, prevedendo che il citato art. 8 si interpreta «*nel senso che le utilizzazioni ivi contemplate fanno riferimento alla mera occupazione di beni demaniali marittimi e relative pertinenze*». Il carattere autenticamente interpretativo, e dunque retroattivo, del primo periodo del comma 257 è pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, in termini condivisi dalla Corte (cfr. in tal senso, tra le ultime, Cass., sezione seconda civile, ord.12154/2023). In conseguenza di tale intervento legislativo, e con l'effetto retroattivo che naturalmente pertiene alle norme di interpretazione autentica, le occupazioni di beni demaniali che, oltre a essere *sine titulo* o non conformi alla concessione rilasciata, fossero anche caratterizzate dalla realizzazione, sulle aree occupate, di opere inamovibili abusive sono state espunte dall'ambito applicativo degli illustrati criteri di quantificazione dell'indennizzo richiamati dall'interpretato art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito. A quest'ultima tipologia di occupazioni illegittime, all'evidenza più gravi perché caratterizzate anche dalla non assentita trasformazione irreversibile dell'area demaniale, si riferisce il secondo periodo del citato comma 257 ove è previsto un indennizzo più oneroso, al fine di scoraggiare il fenomeno dell'abusivismo.

Questione centrale, come ben evidenziato dall'ordinanza di rimessione, è allora quella di stabilire se la previsione contenuta in tale secondo periodo condivide – come sostiene il giudice *a quo* – la natura di norma d'interpretazione autentica pacificamente riconosciuta al precedente primo periodo, oppure sia una disposizione innovativa, di cui occorre accertare l'efficacia nel tempo, come sostenuto, invece, dalla parte costituita nel presente giudizio. Sotto questo profilo, l'autoqualificazione in termini di norma d'interpretazione autentica è compiuta dal legislatore solo con espresso riferimento alla attribuzione di significato – operata dal primo periodo del comma 257 – al termine «utilizzazioni» contenuto nell'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito. Tale termine, per effetto dell'esegesi imposta per legge, va riferito solo alla "mera" occupazione di beni demaniali marittimi e relative pertinenze, con esclusione dal suo perimetro delle occupazioni con opere inamovibili. In questo si sostanzia – e si esaurisce – l'operazione ermeneutica compiuta dal legislatore. Non è dunque la lettera della legge a ostacolare il riconoscimento di un carattere innovativo alla diversa disposizione censurata. Né, secondo la Corte, appare plausibile, del resto, attribuire al legislatore l'intenzione di estendere l'autoqualificazione anche al secondo periodo del comma 257, soprattutto alla luce del contenuto precettivo di tale ultima previsione normativa.

Secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge, infatti, requisito essenziale affinché una disposizione possa essere considerata di interpretazione autentica è che essa esprima uno dei significati già appartenenti a quelli riconducibili alla previsione interpretata (da ultimo, sent. 4/2024; nello stesso senso, sent. 73/2017, 132 del 2016).

Nel caso di specie, per le occupazioni del demanio marittimo caratterizzate dalla compromissione irreversibile dell'area, il legislatore ha introdotto un sistema indennitario basato su un criterio – la commisurazione ai valori di mercato – del tutto diverso da quelli che si potrebbero definire "tabellari" (in quanto basati sulla maggiorazione in misura percentuale fissa dei canoni dovuti per le concessioni demaniali) previsti dall'art. 8, ossia dalla disposizione interpretata. La regola che impone il riferimento al valore di mercato, quindi, non rientra in alcuna delle possibili varianti di senso già evincibili dall'art. 8, che rinvia a criteri governati da logiche affatto differenti. Questa evidente incompatibilità con il tenore testuale dell'art. 8 del d.l. 400/1993, come convertito, esclude la possibilità di considerare parte integrante dell'operazione di interpretazione autentica anche il secondo periodo del comma 257 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007. È lo stesso legislatore, d'altra parte, a chiarire, con l'utilizzo dell'avverbio «invece», la portata da attribuire a quest'ultima disposizione. Per un verso, il comune significato dell'avverbio, in termini di opposizione o contrarietà rispetto a precedenti affermazioni, conferma il carattere innovativo del precetto dettato. Sotto altra

visuale, il termine impiegato evidenzia comunque lo stretto collegamento esistente con il periodo precedente e la conseguente necessità di considerare in un'ottica unitaria l'efficacia temporale del complessivo intervento legislativo. È del tutto comprensibile, del resto, che, una volta ristretto, con effetto retroattivo a far data dal 1990, il raggio d'azione delle «utilizzazioni» contemplate dalla disposizione interpretata (e dei connessi indennizzi parametrati ai canoni di concessione), il legislatore abbia voluto disciplinare, con la medesima decorrenza, il diverso fenomeno delle «occupazioni con opere», applicando a esso l'innovativa (rispetto al criterio in precedenza applicato) regola del «valor[e] di mercato».

Anche una norma innovativa può, peraltro, avere carattere retroattivo (*ex plurimis*, sent. 73/2017), in quanto, nonostante il divieto di retroattività della legge costituisca fondamentale valore di civiltà giuridica dell'ordinamento (sent. 4/2024), esso, in forza dell'art. 25 Cost., riceve tutela privilegiata esclusivamente in materia penale (sent. 132/2016, 170/2013, 264 e 78 del 2012). Il legislatore, in altre parole, ha voluto fissare la modalità di calcolo degli indennizzi dovuti, sin dall'origine, anche per le più gravi condotte di occupazione, consistenti «nella realizzazione sui beni demaniali marittimi di opere inamovibili in difetto assoluto di titolo abilitativo o in presenza di titolo abilitativo che per il suo contenuto è incompatibile con la destinazione e disciplina del bene demaniale». In tal modo, ha evitato che, per il passato, potessero sorgere dubbi sull'individuazione del criterio utilizzabile, così prevenendo il rischio di contrasti interpretativi.

Chiarita, dunque, la portata retroattiva anche della disposizione censurata, sebbene secondo una lettura divergente da quella offerta dal giudice rimettente, la Corte passa a scrutinare nel merito le sollevate questioni di legittimità costituzionale. La retroattività di una legge, infatti, deve sempre trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sent. 73/2017). Con specifico riguardo al principio della tutela dell'affidamento, la giurisprudenza della Corte (cfr. in particolare sent. 216/2023 e 210/2021), ritiene che esso costituisca «ricaduta e declinazione “soggettiva”» della certezza del diritto, la quale, a propria volta, integra un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto». Nondimeno, tale principio non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche in relazione a diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica» (sent. 216 del 2023). Tale affidamento non è dunque tutelato in termini assoluti e inderogabili ma deve essere «sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali» (sent. 108/2019 e 149/2017) da operarsi facendo riferimento ad alcuni parametri che la Corte ha identificato con chiarezza.

In primo luogo, va considerato il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo (sent. 89/2018). In secondo luogo la prevedibilità della modifica retroattiva (sent. 169/2022), cosicché viene tutelato solo l'affidamento generato da una situazione normativa «sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento», di modo che la modifica intervenuta con effetto retroattivo giunga del tutto inaspettata. Ancora, interessi pubblici sopravvenuti possono comunque esigere interventi normativi che incidano su posizioni consolidate, purché nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi perseguiti (sent. 169/2022). Infine, la valutazione, deve essere sempre condotta considerando le «circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato» (sent. 108/2019). In particolare, spetta al prudente apprezzamento del legislatore la possibilità di modificare l'assetto di rapporti già definiti da precedenti leggi, quando risulti in concreto che queste ultime abbiano prodotto risultati non rispondenti a criteri di equità (sent. 56 del 1989).

Dopo aver fissato le coordinate dello scrutinio, la Corte ritiene le questioni non fondate. Come evidenziato dall'Avvocatura generale dello Stato e riconosciuto dalla stessa ordinanza di rimessione,

non può essere sottovalutato il fatto che i soggetti destinatari della disposizione censurata sono «fruttori di manufatti abusivi ovvero difformi rispetto all'originaria concessione». Non si tratta certo di escludere in assoluto che, in capo a un trasgressore di un divieto, possa sorgere un affidamento salvaguardabile, poiché tale tutela deve quantomeno essere riconosciuta in ordine alla prospettiva di permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio concernente proprio gli effetti della violazione, in base alla legge del tempo in cui la condotta viene tenuta.

Piuttosto, il «grado di meritevolezza dell'affidamento» (sent. 108/2016), può influenzare il risultato dell'operazione di bilanciamento con gli interessi antagonisti pure costituzionalmente protetti. Sotto questo profilo, l'affidamento maturato in capo ai fruttori abusivi di beni pubblici – sui quali siano stati realizzati manufatti che incidono irreversibilmente sulle aree del demanio marittimo – può essere considerata recessiva rispetto ad altri interessi in gioco, che sono legati non solo alla valorizzazione dei beni demaniali, al fine di ricavare da essi una maggiore redditività, ma anche alla tutela di tali beni pubblici, in ambiti ove incidono altri delicati interessi di rilievo costituzionale, quali la tutela del paesaggio e dell'ambiente marino. Contrariamente a quanto ritenuto dal Collegio rimettente, peraltro, la scelta legislativa ha eliminato un'evidente sperequazione. Prima della modifica apportata dalla legge finanziaria 2007, infatti, l'art. 8 del d.l. 400/1993, come convertito, non operava alcuna distinzione tra l'occupazione “mera” di aree demaniali marittime e l'occupazione “aggravata” dalla trasformazione irreversibile e non assentita delle stesse superfici; in modo che gli autori di tali più gravi condotte erano chiamati a corrispondere gli indennizzi dovuti nella medesima misura prevista per i trasgressori che si fossero, quantomeno, astenuti dal realizzare opere inamovibili.

L'art. 1, comma 257, l. 296/2006 interviene proprio per differenziare posizioni caratterizzate da un'oggettiva diversa gravità delle condotte; tanto che la stessa ordinanza di rimessione riconosce la ragionevolezza, in astratto, del criterio di quantificazione dell'indennizzo commisurato, nei casi più gravi di “occupazioni con opere”, al valore di mercato dei beni. L'affidamento generatosi in capo agli artefici di opere abusive su aree demaniali illegittimamente occupate, declinato nell'aspettativa di continuare a pagare gli stessi indennizzi previsti per condotte oggettivamente meno gravi, è stato dunque legittimamente sacrificato dal legislatore, in quanto connesso a posizioni «acquisite sulla base di leggi che, a un più approfondito esame o a seguito dell'esperienza derivante dalla loro applicazione», hanno generato risultati iniqui. Del resto, la norma retroattiva non può neppure considerarsi assolutamente imprevedibile. Il criterio di computo degli indennizzi utilizzato in precedenza, infatti, era pur sempre legato a un parametro, quello dei canoni di concessione, rispetto al quale la giurisprudenza della Corte ha riconosciuto l'esistenza di una «precisa linea evolutiva» caratterizzata dalla tendenza alla variazione in aumento, in particolare con riferimento all'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo. Si tratta, d'altra parte, di un processo «in corso da diversi decenni» (sent. 302/2010), poiché una consistente maggiorazione dei canoni in questione era già stata disposta in passato (cfr. art. 32, commi 21, 22 e 23, del decreto-legge 269/2003 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici)). Tutto ciò mostra che un aumento degli indennizzi – anche in base al sistema di computo legato ai canoni – non poteva certo considerarsi inaspettato, con conseguente esclusione del carattere improvviso della scelta del legislatore. Quest'ultima, peraltro, non può considerarsi neppure sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti (sent. 169/2022, 210/2021) dal momento che la giurisprudenza della Corte ha già affermato che la tendenza all'aumento dei canoni demaniali – e, di conseguenza, dei relativi indennizzi per le occupazioni illegittime delle aree – segue una direttrice conforme agli artt. 3 e 97 Cost. (sent. 49/2021), volta a consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e a rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli (appunto di mercato) pagati in favore di locatori privati. Per il complesso di queste ragioni, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost. devono essere dichiarate non fondate.

SENTENZA N. 70
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. 1, comma 257, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra G. S. e Roma Capitale e l'Agenzia del demanio, con ordinanza del 13 ottobre 2023, iscritta al n. 155 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di G. S. e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nell'udienza pubblica del 6 marzo 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;
udito l'avvocato Carmine Alessandro Arieta per G. S. e l'avvocato dello Stato Francesco Meloncelli per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– La Corte di cassazione, sezione seconda civile, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), nella parte in cui «prevede l'applicazione retroattiva dei nuovi criteri di determinazione dell'indennizzo per realizzazione abusiva, ovvero difforme, di opere inamovibili sul demanio marittimo, parametrati ai valori di mercato e non ai criteri legislativi espressi nel precedente D.L. n. 400 del 1993», in riferimento agli artt. 3, 23, 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

Il suddetto comma 257, al primo periodo (non censurato), offre l'interpretazione autentica dell'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito, che detta i criteri per la quantificazione – a decorrere dall'anno 1990 – degli indennizzi dovuti per le «utilizzazioni ivi contemplate» dei beni demaniali. In particolare, il citato art. 8 determina gli indennizzi in misura pari a quella dovuta a titolo di canone di concessione, «maggiorata rispettivamente del duecento per cento e del cento per cento», a seconda che ricorra la totale carenza di concessione oppure la sola difformità da essa. Tali utilizzazioni, per effetto dell'esegesi imposta dal medesimo legislatore al primo periodo del comma 257 devono ritenersi riferite «alla mera occupazione di beni demaniali marittimi e relative pertinenze».

Il secondo periodo del medesimo comma 257 – che è la disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale – prevede che «[q]ualora, invece, l'occupazione consista nella realizzazione sui beni demaniali marittimi di opere inamovibili in difetto assoluto di titolo abilitativo o in presenza di titolo abilitativo che per il suo contenuto è incompatibile con la destinazione e disciplina del bene demaniale, l'indennizzo dovuto è commisurato ai valori di mercato, ferma restando l'applicazione delle misure sanzionatorie vigenti, ivi compreso il ripristino dello stato dei luoghi».

2.– La sentenza impugnata nel giudizio principale ha considerato legittima l'applicazione dei nuovi criteri di computo dell'indennizzo anche a un periodo di occupazione abusiva anteriore all'entrata in vigore della legge n. 296 del 2006. Proprio su tale statuizione si appuntano le doglianze del ricorrente nel giudizio *a quo*, che hanno indotto la Corte di cassazione a sollevare le questioni di legittimità costituzionale oggetto dell'odierno scrutinio.

3.– Il rimettente osserva che, ove i sospetti d'illegittimità costituzionale fossero dichiarati fondati, la causa dovrebbe essere definita senza fare applicazione della disposizione censurata, ma ricorrendo alla «precedente regola di giudizio».

Ciò è sufficiente a superare il controllo esterno che spetta a questa Corte quanto al profilo della rilevanza delle questioni sollevate.

4.– Quanto alla non manifesta infondatezza, ad avviso del Collegio *a quo*, il tenore testuale dell'intero comma 257 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 impedirebbe di considerare la disposizione censurata in termini di norma innovativa, come tale applicabile solo a decorrere dal 1° gennaio 2007, dovendosi piuttosto riconoscere a essa una chiara natura interpretativa.

La conseguente efficacia retroattiva della previsione di legge induce il giudice *a quo* a dubitare della sua compatibilità con i parametri costituzionali evocati.

In primo luogo, in violazione degli artt. 3 e 23 Cost., sotto il profilo della lesione del principio di affidamento, il legislatore non avrebbe effettuato un equo bilanciamento tra gli interessi contrapposti, anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU in materia di leggi retroattive.

Sotto altra angolatura, e anche in tal caso con il supporto di giurisprudenza della Corte EDU, viene prospettata la violazione degli artt. 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU. Verrebbe in rilievo, in particolare, un intervento legislativo che, in quanto «destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso» al fine di influenzarne l'esito, lederebbe i principi del giusto processo e della parità delle armi tra le parti, nonché il diritto di difesa e, al contempo, le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria.

5.– L'Avvocatura ha eccepito l'inammissibilità, «per irrilevanza e difetto di pertinenza», delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 24, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, in ordine all'asserita lesione della sfera riservata alla giurisdizione per effetto della retroattività della disposizione censurata.

Secondo l'interveniente, la questione sollevata, sotto questo profilo, sarebbe astratta, perché già dalla stessa ordinanza di rimessione si evincerebbe che il processo di primo grado dinanzi al Tribunale di Roma è stato incardinato nell'anno 2009, ossia successivamente all'entrata in vigore della disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale.

6.– In via preliminare - quanto alle questioni sollevate dal rimettente in riferimento agli artt. 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU - va accolta l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura, sia pure per ragioni diverse da quelle da quest'ultima addotte.

Sebbene, infatti, il giudizio principale sia stato introdotto solo successivamente alla data di entrata in vigore della disposizione censurata (1° gennaio 2007), il rimettente non ha escluso la possibile pendenza, nel momento in cui il legislatore ha deciso di intervenire, di altri giudizi aventi a oggetto la determinazione della misura degli indennizzi in parola.

Tuttavia, questo profilo è solo accennato, mentre l'argomento avrebbe dovuto essere illustrato con maggiore ampiezza, a fronte della costante giurisprudenza costituzionale (che, per tale parte, converge con quella elaborata dalla Corte EDU, ampiamente citata nell'ordinanza di rimessione), secondo cui la valutazione in termini di uso distorto del potere legislativo presuppone che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato», il cui esito possa essere influenzato (sentenze n. 4 del 2024 e n. 174 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022, n. 260 del 2015 e n. 303 del 2011).

7.– Passando allo scrutinio, nel merito, delle restanti questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost., la Corte di cassazione ha circoscritto l’oggetto del dubbio di illegittimità costituzionale al solo secondo periodo del comma 257 dell’art. 1 della legge finanziaria 2007, al quale ha esteso la qualificazione in termini di interpretazione autentica fornita dallo stesso legislatore in apertura del precedente primo periodo. Da ciò ha fatto discendere l’efficacia retroattiva anche della disposizione censurata, per questo motivo esposta ai dubbi di compatibilità con i parametri costituzionali evocati.

Questa Corte non condivide tale presupposto ermeneutico, la cui erroneità, tuttavia, non esclude l’ammissibilità delle questioni sollevate, potendosi comunque attribuire alla disposizione in esame un’efficacia retroattiva, sebbene secondo un diverso itinerario esegetico.

7.1.– La disposizione interpretata dal legislatore – l’art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito – si limitava a distinguere tra utilizzazioni difformi dalla concessione e utilizzazioni totalmente prive di titolo e, per il calcolo del relativo indennizzo, utilizzava come parametro il solo canone di concessione, differenziando nelle due ipotesi le maggiorazioni in percentuale.

L’originaria disciplina non operava, invece, alcuna distinzione esplicita tra “mere occupazioni” di beni demaniali marittimi e abusi di maggiore gravità, consistenti nella realizzazione di opere inamovibili abusive sulle aree già illegittimamente occupate.

In questo contesto, è intervenuto, appunto, il primo periodo del comma 257 dell’art. 1 della legge n. 296 del 2006, che ha voluto chiarire la portata della disposizione, prevedendo che il citato art. 8 si interpreta «nel senso che le utilizzazioni ivi contemplate fanno riferimento alla mera occupazione di beni demaniali marittimi e relative pertinenze».

Il carattere autenticamente interpretativo, e dunque retroattivo, del primo periodo del suddetto comma 257 è pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, in termini condivisi da questa Corte: in tal senso, tra le ultime, si sono espresse Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 8 maggio 2023, n. 12154 e sezione terza civile, ordinanza 5 luglio 2017, n. 16491.

In conseguenza di tale intervento legislativo, e con l’effetto retroattivo che naturalmente pertiene alle norme di interpretazione autentica, le occupazioni di beni demaniali che, oltre a essere *sine titulo* o non conformi alla concessione rilasciata, fossero anche caratterizzate dalla realizzazione, sulle aree occupate, di opere inamovibili abusive sono state espunte dall’ambito applicativo degli illustrati criteri di quantificazione dell’indennizzo richiamati dall’interpretato art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito.

A quest’ultima tipologia di occupazioni illegittime, all’evidenza più gravi perché caratterizzate anche dalla non assentita trasformazione irreversibile dell’area demaniale, si riferisce il secondo periodo del citato comma 257 ove è previsto un indennizzo più oneroso, al fine di scoraggiare il fenomeno dell’abusivismo.

Questione centrale, come ben evidenziato dall’ordinanza di rimessione, è allora quella di stabilire se la previsione contenuta in tale secondo periodo condivida – come sostiene il giudice *a quo* – la natura di norma d’interpretazione autentica pacificamente riconosciuta al precedente primo periodo, oppure sia una disposizione innovativa, di cui occorre accertare l’efficacia nel tempo, come sostenuto, invece, dalla parte costituita nel presente giudizio.

7.2.– A ben vedere, l’autoqualificazione in termini di norma d’interpretazione autentica è compiuta dal legislatore solo con espresso riferimento alla attribuzione di significato – operata dal primo periodo del più volte citato comma 257 – al termine «utilizzazioni» contenuto nell’art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito. Tale termine, per effetto dell’esegesi imposta per legge, va riferito solo alla “mera” occupazione di beni demaniali marittimi e relative pertinenze, con esclusione dal suo perimetro delle occupazioni con opere inamovibili.

In questo si sostanzia – e si esaurisce – l’operazione ermeneutica compiuta dal legislatore.

Non è dunque la lettera della legge a ostacolare il riconoscimento di un carattere innovativo alla diversa disposizione censurata.

Né appare plausibile, del resto, attribuire al legislatore l’intenzione di estendere l’autoqualificazione anche al secondo periodo del comma 257, soprattutto alla luce del contenuto precettivo di tale ultima previsione normativa.

Secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge, infatti, requisito essenziale affinché una disposizione possa essere considerata di interpretazione autentica è che essa esprima uno dei significati già appartenenti a quelli riconducibili alla previsione interpretata (da ultimo, sentenza n. 4 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 73 del 2017, n. 132 del 2016 e n. 314 del 2013).

Nel caso di specie, per le occupazioni del demanio marittimo caratterizzate dalla compromissione irreversibile dell'area, il legislatore ha introdotto un sistema indennitario basato su un criterio – la commisurazione ai valori di mercato – del tutto diverso da quelli che si potrebbero definire “tabellari” (in quanto basati sulla maggiorazione in misura percentuale fissa dei canoni dovuti per le concessioni demaniali) previsti dall'art. 8, ossia dalla disposizione interpretata.

La regola che impone il riferimento al valore di mercato, quindi, non rientra in alcuna delle possibili varianti di senso già evincibili dall'art. 8, che rinvia a criteri governati da logiche affatto differenti.

Questa evidente incompatibilità con il tenore testuale dell'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito, esclude la possibilità di considerare parte integrante dell'operazione di interpretazione autentica anche il secondo periodo del comma 257 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007.

È lo stesso legislatore, d'altra parte, a chiarire, con l'utilizzo dell'avverbio «invece», la portata da attribuire a quest'ultima disposizione.

Per un verso, il comune significato dell'avverbio, in termini di opposizione o contrarietà rispetto a precedenti affermazioni, conferma il carattere innovativo del precetto dettato. Sotto altra visuale, il termine impiegato evidenzia comunque lo stretto collegamento esistente con il periodo precedente e la conseguente necessità di considerare in un'ottica unitaria l'efficacia temporale del complessivo intervento legislativo.

È del tutto comprensibile, del resto, che, una volta ristretto, con effetto retroattivo a far data dal 1990, il raggio d'azione delle «utilizzazioni» contemplate dalla disposizione interpretata (e dei connessi indennizzi parametrati ai canoni di concessione), il legislatore abbia voluto disciplinare, con la medesima decorrenza, il diverso fenomeno delle “occupazioni con opere”, applicando a esso l'innovativa (rispetto al criterio in precedenza applicato) regola del «valor[e] di mercato».

Anche una norma innovativa può, peraltro, avere carattere retroattivo (*ex plurimis*, sentenza n. 73 del 2017), in quanto, nonostante il divieto di retroattività della legge costituisca fondamentale valore di civiltà giuridica dell'ordinamento (sentenza n. 4 del 2024), esso, in forza dell'art. 25 Cost., riceve tutela privilegiata esclusivamente in materia penale (sentenze n. 132 del 2016, n. 170 del 2013, n. 264 e n. 78 del 2012).

Il legislatore, in altre parole, ha voluto fissare la modalità di calcolo degli indennizzi dovuti, sin dall'origine, anche per le più gravi condotte di occupazione, consistenti «nella realizzazione sui beni demaniali marittimi di opere inamovibili in difetto assoluto di titolo abilitativo o in presenza di titolo abilitativo che per il suo contenuto è incompatibile con la destinazione e disciplina del bene demaniale».

In tal modo, ha evitato che, per il passato, potessero sorgere dubbi sull'individuazione del criterio utilizzabile, così prevenendo il rischio di contrasti interpretativi. Che si trattasse di un rischio concreto è, del resto, plasticamente dimostrato dalla stessa diversità di opinioni espresse nel presente giudizio circa gli esiti dell'eventuale accoglimento delle questioni sollevate: da un lato, la parte costituita, convinta – in consonanza con l'auspicio espresso dalla stessa ordinanza di rimessione – dell'applicazione della «precedente regola di giudizio»; dall'altro, l'Avvocatura generale dello Stato, persuasa della riespansione dello statuto normativo generale del risarcimento del danno da fatto illecito.

8.– Chiarita, dunque, la portata retroattiva anche della disposizione censurata, sebbene secondo una lettura divergente da quella offerta dal giudice rimettente, occorre ora passare a scrutinare nel merito le sollevate questioni di legittimità costituzionale. La retroattività di una legge, infatti, deve sempre trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (così la sentenza n. 73 del 2017,

richiamando la sentenza n. 170 del 2013, che riassume, sul tema, le costanti indicazioni di principio espresse da questa Corte e ribadite, successivamente, dalle sentenze n. 104 del 2022, n. 70 del 2020, n. 174 e n. 108 del 2019).

Con specifico riguardo al principio della tutela dell'affidamento, la giurisprudenza di questa Corte, ribadita anche di recente (sentenze n. 216 del 2023 e n. 210 del 2021), ritiene che esso costituisca «ricaduta e declinazione “soggettiva”» della certezza del diritto (sentenza n. 108 del 2019), la quale, a propria volta, integra un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenza n. 16 del 2017), connaturato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale (sentenze n. 267 e n. 154 del 2017).

Nondimeno, tale principio non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche in relazione a diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica» (sentenza n. 216 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022 e n. 54 del 2019).

Tale affidamento non è dunque tutelato in termini assoluti e inderogabili (sentenze n. 89 del 2018 e n. 56 del 2015), bensì «sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali» (sentenze n. 108 del 2019 e n. 149 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 16 del 2017 e n. 203 del 2016), da operarsi facendo riferimento ad alcuni parametri che questa Corte ha identificato con chiarezza.

In primo luogo, va considerato il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015).

Viene poi in rilievo la prevedibilità della modifica retroattiva (sentenze n. 169 del 2022, n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013), cosicché viene tutelato solo l'affidamento generato da una situazione normativa «sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento», di modo che la modifica intervenuta con effetto retroattivo giunga del tutto inaspettata (sentenza n. 89 del 2018).

Ancora, interessi pubblici sopravvenuti possono comunque esigere interventi normativi che incidano su posizioni consolidate, purché nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi perseguiti (sentenze n. 169 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 108 del 2019).

La valutazione, infine, deve essere sempre condotta tenendo in debita considerazione le «circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato» (sentenza n. 108 del 2019). In particolare, secondo questa Corte, pertiene al prudente apprezzamento del legislatore la possibilità di modificare l'assetto di rapporti già definiti da precedenti leggi, quando risulti in concreto che queste ultime abbiano prodotto risultati non rispondenti a criteri di equità (sentenza n. 56 del 1989 e ordinanza n. 432 del 1989).

9.– Così fissate le coordinate dello scrutinio demandato a questa Corte, le questioni si rivelano non fondate.

Come evidenziato dall'Avvocatura generale dello Stato e riconosciuto dalla stessa ordinanza di rimessione, non può essere sottovalutato il fatto che i soggetti destinatari della disposizione censurata sono «fruitori di manufatti abusivi ovvero difformi rispetto all'originaria concessione».

Non si tratta certo di escludere in assoluto che, in capo a un trasgressore di un divieto, possa sorgere un affidamento salvaguardabile, poiché tale tutela deve quantomeno essere riconosciuta in ordine alla prospettiva di permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio concernente proprio gli effetti della violazione, in base alla legge del tempo in cui la condotta viene tenuta.

Piuttosto, il «grado di meritevolezza dell'affidamento», sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 108 del 2016), può influenzare il risultato dell'operazione di bilanciamento con gli interessi antagonisti pure costituzionalmente protetti.

Da quest'angolo visuale, l'affidamento maturato in capo ai fruitori abusivi di beni pubblici – sui quali siano stati realizzati manufatti che incidono irreversibilmente sulle aree del demanio marittimo

– può essere considerata recessiva rispetto ad altri interessi in gioco, che sono legati non solo alla valorizzazione dei beni demaniali, al fine di ricavare da essi una maggiore redditività (in tesi corrispondente a quella ritraibile sul libero mercato), ma anche alla tutela di tali beni pubblici, in ambiti che incrociano altri delicati interessi di rilievo costituzionale, quali la tutela del paesaggio e dell'ambiente marino.

Rafforza questa conclusione la constatazione che, tra le occupazioni illegittime del demanio marittimo, le uniche situazioni interessate dall'intervento retroattivo peggiorativo, in punto di computo degli indennizzi dovuti, sono proprio e solo quelle caratterizzate dal più alto grado di lesione del bene protetto.

Contrariamente a quanto ritenuto dal Collegio rimettente, peraltro, la scelta legislativa ha eliminato un'evidente sperequazione.

Prima della modifica apportata dalla legge finanziaria 2007, infatti, l'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito, non operava alcuna distinzione tra l'occupazione "mera" di aree demaniali marittime e l'occupazione "aggravata" dalla trasformazione irreversibile e non assentita delle medesime superfici; sicché gli autori di tali più gravi condotte erano chiamati a corrispondere gli indennizzi dovuti nella medesima misura prevista per i trasgressori che si fossero, quantomeno, astenuti dal realizzare opere inamovibili.

L'art. 1, comma 257, della legge n. 296 del 2006 interviene proprio per differenziare posizioni caratterizzate da un'oggettiva diversa gravità delle condotte; tanto che la stessa ordinanza di rimessione riconosce la ragionevolezza, in astratto, del criterio di quantificazione dell'indennizzo commisurato, nei casi più gravi di "occupazioni con opere", al valore di mercato dei beni.

L'affidamento generatosi in capo agli artefici di opere abusive su aree demaniali illegittimamente occupate, declinato nell'aspettativa di continuare a pagare gli stessi indennizzi previsti per condotte oggettivamente meno gravi, è stato dunque legittimamente sacrificato dal legislatore, in quanto connesso a posizioni «acquisite sulla base di leggi che, a un più approfondito esame o a seguito dell'esperienza derivante dalla loro applicazione», hanno generato risultati iniqui (sentenza n. 56 del 1989 e ordinanza n. 432 del 1989).

Del resto, la norma retroattiva non può neppure considerarsi assolutamente imprevedibile.

Il criterio di computo degli indennizzi utilizzato in precedenza, infatti, era pur sempre legato a un parametro, quello dei canoni di concessione, rispetto al quale la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una «precisa linea evolutiva» (sentenza n. 302 del 2010), caratterizzata dalla tendenza alla variazione in aumento, in particolare con riferimento all'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo.

Si tratta, d'altra parte, di un processo «in corso da diversi decenni» (ancora sentenza n. 302 del 2010), poiché, come ricordato anche dalla sentenza n. 29 del 2017, una consistente maggiorazione dei canoni in questione era già stata disposta dall'art. 32, commi 21, 22 e 23, 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, in legge 24 novembre 2003, n. 326, anche se poi la concreta applicazione degli aumenti così disposti era stata successivamente rinviata, sino a quando proprio l'art. 1, comma 256, della legge n. 296 del 2006 ha previsto la loro abrogazione, introducendo contestualmente i nuovi criteri di calcolo.

Tutto ciò mostra che un aumento degli indennizzi – anche in base al sistema di computo legato ai canoni – non poteva certo considerarsi inaspettato, anche (ed anzi, proprio) negli anni presi in considerazione nel giudizio principale, rispetto ai quali la disposizione qui censurata ha inteso intervenire in modo retroattivo, sostituendosi «ad un precedente aumento, di notevole entità, non applicato per effetto di successive proroghe, ma rimasto tuttavia in vigore sino ad essere rimosso, a favore di quello vigente, dalla norma oggetto di censura» (sentenze n. 29 del 2017 e n. 302 del 2010).

Ciò basta a escludere il carattere improvviso della scelta del legislatore.

Quest'ultima, peraltro, non può considerarsi neppure sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti (sentenze n. 169 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 108 del 2019), dal momento che la giurisprudenza di questa Corte ha già affermato che la tendenza all'aumento dei canoni demaniali –

e, di conseguenza, dei relativi indennizzi per le occupazioni illegittime delle aree – segue una direttrice conforme agli artt. 3 e 97 Cost. (sentenze n. 49 del 2021, n. 29 del 2017 e n. 302 del 2010), volta a consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e a rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli (appunto di mercato) pagati in favore di locatori privati.

Per il complesso di queste ragioni, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost. devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», sollevate, in riferimento agli artt. 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, della legge n. 296 del 2006, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost., dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 19 marzo 2024, n. 76

Materia: Sanità

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 23 della legge reg. Emilia-Romagna n. 7 del 2023 (Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2023. Altri interventi di adeguamento normativo)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2023, n. 7 limitatamente alle parole «La Commissione di cui all'art. 15, comma 7-bis, lett. a) del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico».

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il legislatore regionale è intervenuto sulla disciplina regionale degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico con sede nel territorio regionale con riguardo ai criteri e alle procedure per il conferimento dei relativi incarichi di direzione di struttura complessa nonché alla composizione dell'organo collegiale cui è affidata la selezione degli idonei disponendo, a tale ultimo proposito, che «la Commissione di cui all'art. 15, comma 7-bis, lett. a) del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico».

Su questo periodo si appunta la doglianza statale.

In particolare, secondo la disposizione impugnata, l'organo collegiale per gli IRCSS emiliani è formato – per effetto del richiamo alla normativa statale vigente relativa alla formazione della medesima commissione per gli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 15, comma 7-bis, lettera a), del d.lgs. n. 502 del 1992) – dal direttore sanitario e da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell'incarico da conferire, individuati per sorteggio dall'apposito elenco nazionale dei direttori di UOC appartenenti ai ruoli regionali del SSN, nonché – per effetto dell'apposita norma additiva – dal direttore scientifico.

È denunciato il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione al principio fondamentale delle materie «tutela della salute» e «professioni» posto dall'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, che stabilisce che «[l]a commissione di cui al comma 2 dell'articolo 15-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore scientifico, che la presiede, da due dirigenti dei ruoli del personale del Servizio sanitario nazionale, preposti a una struttura complessa della disciplina oggetto dell'incarico, di cui uno scelto dal Comitato tecnico scientifico e uno individuato dal direttore generale».

La Corte ha già avuto modo di ricondurre a tale materia la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria, rilevando in particolare «la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale» (sentenze n. 155 del 2022, n. 179 del 2021, n. 371 del 2008 e, con specifico riguardo agli incarichi di direzione di strutture complesse, sentenze n. 139 del 2022 e n. 181 del 2006).

Tale ascrizione ha riguardato anche, sul versante soggettivo, la dirigenza degli IRCCS (sentenze n. 53 del 2023 e n. 422 del 2006) e, sul versante oggettivo, la composizione delle commissioni di selezione (sentenze n. 189 del 2022 con riguardo agli incarichi di direttore amministrativo e sanitario e n. 139 del 2022 con riguardo agli incarichi delle UOC delle aziende sanitarie).

In particolare, la sentenza n. 139 del 2022 ha affermato che costituiscono principi fondamentali della materia «tutela della salute» i precetti fissati dall'art. 15, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, e tra questi quello relativo alla composizione della commissione di selezione delle aziende sanitarie, in relazione al numero dei componenti e alla modalità di nomina, in quanto finalizzato ad assicurare l'imparzialità dell'organo di valutazione tecnica e le capacità dei soggetti cui conferire l'incarico gestionale.

Ebbene, la resistente sostiene avere legittimamente esercitato la propria potestà legislativa nel contemporaneo rispetto di tale principio fondamentale nonché di quello che impone la presenza del direttore scientifico nell'organo di valutazione, secondo quanto stabilito dall'art. 11 del d.lgs. n. 288 del 2003.

Coglie, per contro, nel segno la prospettazione del ricorrente secondo cui, nel caso in esame, l'unico principio fondamentale applicabile, secondo il criterio di specialità, è quello posto dall'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, in forza del quale «la commissione è composta dal direttore scientifico, che la presiede [e] da due dirigenti dei ruoli del personale del Servizio sanitario nazionale, preposti a una struttura complessa della disciplina oggetto dell'incarico, di cui uno scelto dal Comitato tecnico scientifico e uno individuato dal direttore generale».

Con la citata disposizione il legislatore statale ha da tempo configurato in termini autonomi la commissione degli «Istituti non trasformati» a garanzia della competenza dei candidati selezionati tanto nella cura quanto nella ricerca, la cui connessione contraddistingue tali enti ospedalieri.

D'altronde, alla configurazione *ad hoc* della commissione esaminatrice il legislatore statale non ha ritenuto di apportare variazioni né quando ha riformato la commissione di selezione delle aziende sanitarie (d.l. n. 158 del 2012, come convertito, e legge n. 118 del 2022, di riforma dell'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992), né quando ha proceduto al recente riordino degli IRCCS (d.lgs. n. 200 del 2022).

La mancata modifica nell'ambito di quest'ultima riforma è particolarmente significativa, non solo in quanto il decreto di riordino è intervenuto sul medesimo art. 11 del d.lgs. n. 288 del 2003, ma anche perché la novella, per più versi, ha valorizzato il coordinamento tra l'attività assistenziale e quella di ricerca, cui risponde anche il previsto equilibrio nella composizione della commissione.

Diversamente da quanto sostenuto dalla resistente, il parametro interposto è principio fondamentale nella individuazione della commissione nel suo complesso e non di uno solo dei suoi componenti, proprio in quanto esso disciplina un organo collegiale unitariamente inteso. Non può quindi condividersi il percorso argomentativo tendente alla frammentazione del parametro, innestando nella composizione della commissione ivi prevista componenti indicati in altre disposizioni.

In ciò, la disposizione statale, sebbene abbia contenuto specifico e dettagliato, nondimeno vincola la potestà legislativa delle regioni: le regole ivi contenute, nella finalità di garantire la competenza dei direttori delle UOC tanto scientifica, quanto sanitaria, si pongono in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano la complessiva disciplina degli IRCCS (nello stesso senso e tra le tante, la già citata sentenza n. 189 del 2022 per la specifica composizione della commissione deputata alla formazione degli elenchi di idonei per il conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e sanitario degli enti del SSN).

È evidente, allora, la distonia dell'organo tecnico previsto dal legislatore regionale (una commissione a cinque, con tre tecnici sorteggiati, tra cui è nominato il presidente) da quello previsto dal legislatore statale (una commissione a tre, presieduta dal direttore scientifico con due tecnici nominati, di cui uno, in particolare, dal comitato tecnico-scientifico).

La disposizione impugnata, con tale scostamento dalla disciplina statale, per un verso, altera il “peso” della partecipazione del direttore scientifico nel collegio, sia in termini numerici, sia in termini di posizione, e, per altro verso, sminuisce la competenza dei commissari nelle valutazioni dell’attività di ricerca (garantite anche con la nomina di un membro da parte del comitato tecnico-scientifico), rimarcando quella di tipo clinico (propria dei tre direttori di UOC sorteggiati e del direttore sanitario).

Alla luce delle esposte considerazioni, deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 23 della legge reg. Emilia-Romagna n. 7 del 2023 che sostituisce l’art. 10, comma 7, della legge reg. Emilia-Romagna n. 29 del 2004, limitatamente alle parole «[l]a Commissione di cui all’art. 15, comma 7-*bis*, lett[era] a) del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico».

SENTENZA N. 76
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. 23 della legge della Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2023, n. 7 (Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2023. Altri interventi di adeguamento normativo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11 settembre 2023, depositato in cancelleria il 12 settembre 2023, iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;
udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Rosaria Russo Valentini per la Regione Emilia-Romagna;
deliberato nella camera di consiglio del 19 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 28 del 2023), impugna, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 23 della legge reg. Emilia-Romagna n. 7 del 2023, che sostituisce l'art. 10, comma 7, della legge reg. Emilia-Romagna n. 29 del 2004.

Il legislatore regionale è intervenuto sulla disciplina regionale degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico con sede nel territorio regionale con riguardo ai criteri e alle procedure per il conferimento dei relativi incarichi di direzione di struttura complessa nonché alla composizione dell'organo collegiale cui è affidata la selezione degli idonei disponendo, a tale ultimo proposito, che «[l]a Commissione di cui all'art. 15, comma 7-*bis*, lett[era] a) del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico».

Su questo periodo si appunta la doglianza statale.

In particolare, secondo la disposizione impugnata, l'organo collegiale per gli IRCSS emiliani è formato – per effetto del richiamo alla normativa statale vigente relativa alla formazione della medesima commissione per gli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 15, comma 7-*bis*, lettera a), del d.lgs. n. 502 del 1992) – dal direttore sanitario e da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell'incarico da conferire, individuati per sorteggio dall'apposito elenco nazionale dei direttori di UOC appartenenti ai ruoli regionali del SSN, nonché – per effetto dell'apposita norma additiva – dal direttore scientifico.

È denunciato il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione al principio fondamentale delle materie «tutela della salute» e «professioni» posto dall'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, che stabilisce che «[l]a commissione di cui al comma 2 dell'articolo 15-*ter* del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore scientifico, che la presiede, da due

dirigenti dei ruoli del personale del Servizio sanitario nazionale, preposti a una struttura complessa della disciplina oggetto dell'incarico, di cui uno scelto dal Comitato tecnico scientifico e uno individuato dal direttore generale».

Secondo il ricorrente, il menzionato art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, assurgerebbe a parametro interposto poiché detta una apposita disciplina per gli IRCCS, in quanto tale prevalente per specialità su quella generale dettata dal d.lgs. n. 502 del 1992 per le aziende sanitarie (territoriali e ospedaliere).

2.– In via preliminare, la Regione eccepisce la tardività e la carenza di interesse al ricorso, in quanto la disposizione impugnata riproporrebbe la norma, vigente già dal 2006 e mai contestata dallo Stato, della contestuale presenza del direttore sanitario e del direttore scientifico nella commissione di selezione dei “primari” degli IRCCS.

2.1.– L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'istituto dell'acquiescenza non si applica nei giudizi in via principale, atteso che la disposizione contestata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere (*ex plurimis*, sentenze n. 112 del 2023, n. 255 e n. 23 del 2022).

3.– L'esame del merito delle questioni promosse richiede una essenziale ricostruzione del quadro normativo relativo agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e di quello relativo alla composizione della commissione per la selezione degli idonei per il conferimento degli incarichi di direzione delle strutture complesse, limitatamente agli aspetti interessati dalle questioni.

3.1.– Gli IRCCS sono strutture ospedaliere caratterizzate dal contemporaneo e connesso svolgimento di attività diagnostico-terapeutiche di alta specialità e di attività di ricerca, che svolgono secondo gli indirizzi del Programma nazionale di ricerca sanitaria e in coerenza con gli atti di programmazione regionale in materia.

Fin dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), gli IRCCS sono stati oggetto di normativa speciale rispetto a quella dettata in via generale per l'organizzazione e il funzionamento degli enti del SSN, e ciò in ragione delle caratteristiche peculiari degli Istituti, tanto sotto il profilo della duplicità delle funzioni svolte, quanto per le forme organizzative appositamente prescelte.

L'attuale disciplina degli IRCCS – da ricondurre in prevalenza alle materie di potestà legislativa concorrente della «tutela della salute» e della «ricerca scientifica» (per tutte, sentenza n. 270 del 2005) – a livello statale è contenuta nel d.lgs. n. 288 del 2003, oggetto di recenti modifiche da parte del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 200 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) il quale, con differenti misure di raccordo tra le attività scientifica e di assistenza, ha perseguito l'obiettivo del potenziamento del rapporto fra ricerca, innovazione e cure sanitarie posto dalla relativa legge delega (art. 1, comma 1, primo capoverso, lettere *a*, *b* e *h*, della legge 3 agosto 2022, n. 129, recante «Delega al Governo per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288»).

Secondo la predetta normativa, gli Istituti si suddividono in due categorie, a seconda del tipo di personalità giuridica: quelli di diritto privato («gli Istituti di diritto privato»), cui è garantita l'autonomia giuridico-amministrativa, e quelli di diritto pubblico, che sono enti del Servizio sanitario nazionale e che possono avere la forma di ente pubblico («gli Istituti non trasformati») o di fondazione («Fondazioni IRCCS»).

Nello specifico, l'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, assunto a parametro interposto, è dedicato agli «Istituti non trasformati», al pari della disposizione regionale impugnata.

Secondo l'atto di intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 1° luglio 2004 – cui l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003 demanda la disciplina dell'organizzazione, gestione e funzionamento degli Istituti in forma di ente pubblico – ne sono organi, tra gli altri, il direttore generale, cui spetta la rappresentanza e la gestione dell'ente, il direttore sanitario, che coadiuva il primo e dirige i servizi sanitari, e il direttore scientifico che, nominato dal Ministro della salute, su parere del Presidente della Regione,

è responsabile dell'attività di ricerca dell'Istituto. Quest'ultimo presiede anche il comitato tecnico-scientifico, cui partecipano il direttore sanitario e altri otto membri, e che svolge funzioni consultive e di supporto all'attività clinica e di ricerca (art. 15 dello schema-tipo di regolamento di organizzazione degli Istituti allegato al suddetto atto di Intesa).

3.2.– Quanto al trattamento giuridico ed economico del personale degli Istituti-enti pubblici, il primo periodo dell'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003 lo sottopone alla disciplina del d.lgs. «n. 502 del 1992, e successive modificazioni», contenuta nel suo Titolo V (rubricato «Personale») e comprensiva del regime del conferimento, dell'espletamento e della cessazione dell'incarico di direttore di struttura complessa (articoli da 15 a 17-*bis*). Il secondo periodo del medesimo comma, si discosta, invece, dalla normativa generale proprio in punto di composizione della commissione incaricata della relativa selezione.

Tale ultima disposizione, evocata a parametro interposto, prevede che questa sia formata dal direttore scientifico, che la presiede, e da due direttori di UOC del Servizio sanitario nazionale, di cui uno scelto dal Comitato tecnico scientifico e uno individuato dal direttore generale.

Nell'ottica della specialità, il legislatore ha così emanato una apposita disposizione sulla composizione dell'organo collegiale, differenziandola da quella stabilita dal previgente comma 2 dell'art. 15-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui la commissione era formata dal direttore sanitario (presidente di diritto) e da due dirigenti dei ruoli del personale del SSN preposti a una struttura complessa, di cui uno individuato dal direttore generale ed uno dal collegio di direzione. In ragione della caratterizzante attività di ricerca degli Istituti, il d.lgs. n. 288 del 2003 ha, quindi, ritenuto necessario che la selezione degli idonei tra cui conferire la responsabilità gestionale delle UOC fosse effettuata da membri sensibili anche ai profili della ricerca ed ha, pertanto, sostituito nella presidenza il direttore scientifico al direttore sanitario ed ha assegnato la nomina di uno dei componenti tecnici all'organo collegiale appositamente preposto ad iniziative e pareri sull'attività scientifica, vale a dire il comitato tecnico-scientifico.

3.3.– A sua volta, la Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della legge regionale n. 29 del 2004, recante le norme sull'organizzazione e funzionamento del servizio sanitario regionale, ha adottato una propria disciplina sugli IRCCS (art. 10) e, a partire dal 2006, ha anche regolato la composizione della commissione deputata alla selezione degli idonei per gli incarichi di direzione delle strutture complesse dei predetti Istituti.

Il comma 7 dell'art. 10 – nel testo vigente sino alla sostituzione disposta dal censurato art. 23 della legge reg. Emilia-Romagna n. 7 del 2023 – prevedeva una commissione a tre, formata dal direttore sanitario, dal direttore scientifico, e da un direttore di UOC della disciplina oggetto dell'incarico, scelto dal collegio di direzione. La presidenza dell'organo era attribuita al direttore sanitario o al direttore scientifico a seconda che l'attribuzione dell'incarico attenesse ad una struttura a prevalenza assistenziale o di ricerca.

La Regione Emilia-Romagna, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, aveva così ritenuto di comporre l'organo collegiale tenendo conto in parte del modello generale previsto per gli enti del SSN (quanto al direttore sanitario come componente di diritto e al componente tecnico nominato dal collegio di direzione) e in parte della previsione speciale degli IRCCS (quanto alla presenza del direttore scientifico).

3.4.– Intervenendo nuovamente in materia, con la disposizione in esame il legislatore regionale ha previsto che la commissione sia composta da cinque membri: ancora, di diritto, il direttore scientifico e il direttore sanitario, accanto alla rinnovata componente tecnica, individuata in tre direttori di struttura complessa, scelti per sorteggio.

Per quanto emerge dalla relazione illustrativa al progetto di legge e anche rimarcato dalla difesa della resistente, con la riformulazione delle norme la Regione, da un lato, ha inteso ottemperare al principio di cui all'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, ribadendo la presenza in commissione del direttore scientifico e, dall'altro lato, ha voluto recepire le modifiche apportate dalla normativa nazionale in punto di formazione delle commissioni per le selezioni dei direttori delle UOC nelle aziende sanitarie.

In proposito, va rammentato che, per effetto dell'art. 4 del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, e dell'art. 20 della legge n. 118 del 2022: a) la disciplina generale delle commissioni di selezione è transitata dal comma 2 dell'art. 15-ter al comma 7-bis, lettera a), dell'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992; b) il numero dei componenti è stato elevato a quattro (uno di diritto individuato ancora nel direttore sanitario, e tre tecnici), c) è mutata l'investitura degli esperti, non più per nomina dagli organi dell'ente, bensì per sorteggio dall'elenco nazionale dei direttori delle UOC appartenenti ai ruoli regionali del SSN; d) è garantito che almeno due commissari tecnici svolgano il proprio incarico in regioni diverse da quella dell'azienda cui la selezione si riferisce; e) la presidenza è attribuita al direttore sorteggiato con maggiore anzianità di servizio e il suo voto prevale in caso di parità; f) è potenziato il ruolo della commissione che, in esito alla comparazione di curricula, titoli e colloquio e all'attribuzione di conseguenti punteggi, non si limita più, come in passato, a predisporre una terna dei migliori candidati, tra i quali il direttore generale sceglieva il dirigente di struttura da nominare, ma redige ora una «graduatoria» di cui il direttore generale prende atto, conferendo l'incarico al primo graduato (art. 15, comma 7-bis, lettera b, del d.lgs. n. 502 del 1992).

4.– Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, è fondata la questione della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia di potestà legislativa concorrente «tutela della salute».

4.1.– Questa Corte ha già avuto modo di ricondurre a tale materia la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria, rilevando in particolare «la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale» (sentenze n. 155 del 2022, n. 179 del 2021, n. 371 del 2008 e, con specifico riguardo agli incarichi di direzione di strutture complesse, sentenze n. 139 del 2022 e n. 181 del 2006).

Tale ascrizione ha riguardato anche, sul versante soggettivo, la dirigenza degli IRCCS (sentenze n. 53 del 2023 e n. 422 del 2006) e, sul versante oggettivo, la composizione delle commissioni di selezione (sentenze n. 189 del 2022 con riguardo agli incarichi di direttore amministrativo e sanitario e n. 139 del 2022 con riguardo agli incarichi delle UOC delle aziende sanitarie).

4.2.– In particolare, la sentenza n. 139 del 2022 ha affermato che costituiscono principi fondamentali della materia «tutela della salute» i precetti fissati dall'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992, e tra questi quello relativo alla composizione della commissione di selezione delle aziende sanitarie, in relazione al numero dei componenti e alla modalità di nomina, in quanto finalizzato ad assicurare l'imparzialità dell'organo di valutazione tecnica e le capacità dei soggetti cui conferire l'incarico gestionale.

Ebbene, la resistente sostiene avere legittimamente esercitato la propria potestà legislativa nel contemporaneo rispetto di tale principio fondamentale nonché di quello che impone la presenza del direttore scientifico nell'organo di valutazione, secondo quanto stabilito dall'art. 11 del d.lgs. n. 288 del 2003.

Coglie, per contro, nel segno la prospettazione del ricorrente secondo cui, nel caso in esame, l'unico principio fondamentale applicabile, secondo il criterio di specialità, è quello posto dall'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, in forza del quale «la commissione è composta dal direttore scientifico, che la presiede [e] da due dirigenti dei ruoli del personale del Servizio sanitario nazionale, preposti a una struttura complessa della disciplina oggetto dell'incarico, di cui uno scelto dal Comitato tecnico scientifico e uno individuato dal direttore generale».

Come si è già osservato (punto 3.2.) con la citata disposizione il legislatore statale ha da tempo configurato in termini autonomi la commissione degli «Istituti non trasformati» a garanzia della competenza dei candidati selezionati tanto nella cura quanto nella ricerca, la cui connessione contraddistingue tali enti ospedalieri.

D'altronde, alla configurazione *ad hoc* della commissione esaminatrice il legislatore statale non ha ritenuto di apportare variazioni né quando ha riformato la commissione di selezione delle aziende

sanitarie (d.l. n. 158 del 2012, come convertito, e legge n. 118 del 2022, di riforma dell'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992), né quando ha proceduto al recente riordino degli IRCCS (d.lgs. n. 200 del 2022).

La mancata modifica nell'ambito di quest'ultima riforma è particolarmente significativa, non solo in quanto il decreto di riordino è intervenuto sul medesimo art. 11 del d.lgs. n. 288 del 2003, ma anche perché la novella, per più versi, ha valorizzato il coordinamento tra l'attività assistenziale e quella di ricerca, cui risponde anche il previsto equilibrio nella composizione della commissione.

Diversamente da quanto sostenuto dalla resistente, il parametro interposto è principio fondamentale nella individuazione della commissione nel suo complesso e non di uno solo dei suoi componenti, proprio in quanto esso disciplina un organo collegiale unitariamente inteso. Non può quindi condividersi il percorso argomentativo tendente alla frammentazione del parametro, innestando nella composizione della commissione ivi prevista componenti indicati in altre disposizioni.

In ciò, la disposizione statale, sebbene abbia contenuto specifico e dettagliato, nondimeno vincola la potestà legislativa delle regioni: le regole ivi contenute, nella finalità di garantire la competenza dei direttori delle UOC tanto scientifica, quanto sanitaria, si pongono in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano la complessiva disciplina degli IRCCS (nello stesso senso e tra le tante, la già citata sentenza n. 189 del 2022 per la specifica composizione della commissione deputata alla formazione degli elenchi di idonei per il conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e sanitario degli enti del SSN).

4.3.– È evidente, allora, la distonia dell'organo tecnico previsto dal legislatore regionale (una commissione a cinque, con tre tecnici sorteggiati, tra cui è nominato il presidente) da quello previsto dal legislatore statale (una commissione a tre, presieduta dal direttore scientifico con due tecnici nominati, di cui uno, in particolare, dal comitato tecnico-scientifico).

La disposizione impugnata, con tale scostamento dalla disciplina statale, per un verso, altera il "peso" della partecipazione del direttore scientifico nel collegio, sia in termini numerici, sia in termini di posizione, e, per altro verso, sminuisce la competenza dei commissari nelle valutazioni dell'attività di ricerca (garantite anche con la nomina di un membro da parte del comitato tecnico-scientifico), rimarcando quella di tipo clinico (propria dei tre direttori di UOC sorteggiati e del direttore sanitario).

4.4.– Il ravvisato contrasto tra la disposizione regionale impugnata e il principio fondamentale della materia non è scalfita dalla tesi della Regione Emilia-Romagna, per la quale lo stesso parametro interposto sarebbe a sua volta interessato dalle riforme apportate all'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992, per asserite ragioni letterali e sistematiche.

4.4.1.– Anzitutto, la lettera dell'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003 contraddice l'assunto di un suo rinvio dinamico al d.lgs. n. 502 del 1992 con riguardo alla commissione di selezione.

Mentre, nel primo periodo dello stesso comma, il legislatore ha «sottoposto alla disciplina del citato decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni» il trattamento giuridico ed economico del personale, il secondo periodo della disposizione recita che «[l]a commissione di cui al comma 2 dell'articolo 15-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore scientifico, che la presiede, da due dirigenti dei ruoli del personale del Servizio sanitario nazionale, preposti a una struttura complessa della disciplina oggetto dell'incarico, di cui uno scelto dal Comitato tecnico scientifico e uno individuato dal direttore generale».

È evidente che tale formula normativa non contiene alcun rinvio: l'art. 11 richiama la disposizione generale che regola l'analoga commissione del SSN al solo fine di identificare l'organo tecnico, per poi procedere a porre autonome regole nella individuazione dei componenti, nella nomina degli esperti e nella presidenza.

4.4.2.– Secondo la resistente, l'art. 11 del d.lgs. n. 288 del 2003 sarebbe stato comunque inciso dalle riforme del d.lgs. n. 502 del 1992 in quanto finalizzate a incrementare l'imparzialità e il buon andamento del SSN, di cui gli IRCCS fanno parte.

In proposito, è sufficiente osservare che l'univoco dato letterale del parametro interposto, quanto al numero e alla modalità di individuazione dei membri tecnici, non lascia spazio a significati differenti, frutto dell'invocata interpretazione sistematica.

4.4.3.– Seppur tanto basta a sconfessare l'argomento difensivo, esso richiede due osservazioni.

Vero è che l'aumento numerico e la scelta per sorteggio degli esperti tecnici, in luogo della nomina dagli organi aziendali, disposti per gli altri enti del SSN, sono fattori di trasparenza (sentenza n. 139 del 2022), ma essi si accompagnano a quello ulteriore e preponderante della procedimentalizzazione dell'attività di valutazione, culminata di recente nella previsione del necessario conferimento dell'incarico al partecipante posizionato per primo in graduatoria (art. 15, comma 7-bis, lettera b, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Ebbene, la disciplina di principio degli IRCCS «non trasformati» recepisce tali riforme procedurali improntate su criteri meritocratici: per come si è visto (punto 3.2.), infatti, il primo periodo del comma 2 dell'art. 11 del d.lgs. n. 288 del 2003 fa rinvio espreso (e mobile) al trattamento giuridico del personale del d.lgs. n. 502 del 1992 («e successive modificazioni»), che ricomprende anche il regime di conferimento degli incarichi direttivi delle UOC.

In questo rinnovato quadro procedurale, continua a giustificarsi, invece, la previsione speciale sulla composizione della commissione degli Istituti a garanzia della duplice competenza dei componenti nella cura e nella ricerca.

Ciò, comunque, non esclude che il legislatore nazionale, nella sua discrezionalità, ben possa attenuare la distanza o armonizzare la disciplina della commissione di selezione dei direttori di struttura complessa degli Istituti di ricerca non trasformati con quella stabilita per gli altri enti del Servizio sanitario nazionale.

5.– Alla luce delle esposte considerazioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge reg. Emilia-Romagna n. 7 del 2023 che sostituisce l'art. 10, comma 7, della legge reg. Emilia-Romagna n. 29 del 2004, limitatamente alle parole «[I]a Commissione di cui all'art. 15, comma 7-bis, lett[era] a) del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico».

6.– L'accoglimento della questione per contrasto della disposizione censurata con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «tutela della salute», comporta l'assorbimento della questione riferita ai principi fondamentali della materia «professioni».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2023, n. 7 (Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2023. Altri interventi di adeguamento normativo) che sostituisce l'art. 10, comma 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale), limitatamente alle parole «La Commissione di cui all'art. 15, comma 7-bis, lett. a) del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 maggio 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 20 Marzo 2024. n. 82

Materia: ambiente

Parametri invocati: Cost. 117 comma 2 lettera s)

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 4 legge reg. Puglia n. 19 del 2023 “XI legislatura - 16° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse”.

Esito: illegittimità costituzionale dell’art. 4 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2023

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2023, che prevedeva l’esclusione dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica, sino al 31 dicembre 2023, delle “aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni”, a condizione che entro e non oltre trenta giorni dal termine del relativo utilizzo fosse garantito il ripristino dello stato dei luoghi. Tale disposizione era stata impugnata dal Governo per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Vediamo più nel dettaglio lo svolgimento delle argomentazioni della Corte.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023, che, sotto la rubrica “Parcheggi a uso pubblico e temporaneo”, prevede quanto segue: “Sino al 31 dicembre 2023, le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, comprese tra le attività di cui all’articolo 6, comma 1, lettera e-bis), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia[. Testo A]), sono escluse dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica a condizione che entro e non oltre trenta giorni dal termine del relativo utilizzo sia garantito il ripristino dello stato dei luoghi.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”.

La questione è stata promossa sotto due profili.

In primo luogo, il legislatore regionale avrebbe introdotto un’illegittima deroga alle disposizioni relative all’autorizzazione paesaggistica ex art. 146 cod. beni culturali, il cui rispetto è implicitamente previsto dall’art. 6, comma 1, t.u. edilizia nel disciplinare gli interventi realizzabili senza titolo abilitativo.

In secondo luogo, la disposizione regionale impugnata si applicherebbe a tutti i parcheggi di uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, a prescindere dal numero di posti auto, escludendo in ogni caso che essi siano soggetti a procedure di valutazione ambientale e ponendosi così in contrasto con l’Allegato IV alla Parte seconda del codice dell’ambiente, che al punto 7 (Progetti di infrastrutture), lettera b), prevede che i progetti dei parcheggi di uso pubblico con capacità

superiori a 500 posti auto siano sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, senza distinguere tra temporaneità o meno dell'uso.

Il primo profilo di censura, incentrato sul contrasto tra la disposizione impugnata e la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 cod. beni culturali, ha per oggetto la previsione che esclude le procedure di valutazione paesaggistica, mentre il secondo profilo, incentrato sul contrasto con le disposizioni del codice dell'ambiente relative alla verifica di assoggettabilità, riguarda la menzionata previsione che esclude le procedure di valutazione ambientale.

La Corte riassume il contesto normativo.

La legge regionale deriva dall'approvazione del progetto di legge n. 805 del 2023.

In origine, tale progetto era composto di due soli articoli, recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Durante l'iter legislativo, al testo iniziale sono stati aggiunti due articoli relativi a materie eterogenee, che nel titolo finale della legge regionale in esame (oltre che nel suo Capo II) sono indicati quali "Disposizioni diverse": l'una dedicata a un contributo finanziario per l'individuazione di figure professionali nei Comuni di Martina Franca e di Molfetta (art. 3), l'altra ai "Parcheggi a uso pubblico e temporaneo" (art. 4, qui impugnato).

L'art. 4 è il frutto di un emendamento approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 27 giugno 2023, recante la seguente motivazione: "L'emendamento è finalizzato a definire, sino al 31 dicembre 2023, le procedure per l'individuazione di aree di parcheggio ad uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni ricomprese nel novero delle attività di edilizia libera di cui all'art. 6, comma 1, lettera e-bis del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. I sindaci delle principali località turistiche hanno, infatti, evidenziato la ricorrenza di una situazione di assoluta urgenza correlata alla insufficienza dei parcheggi che determinerebbe conseguenze non solo sul comparto turistico, ma anche in termini di congestionamenti di traffico difficilmente gestibili anche in termini di sicurezza della circolazione e sicurezza urbana. Attesa la temporaneità della misura, è posta la condizione del ripristino dello stato dei luoghi successivo alla cessazione delle esigenze temporanee e contingenti che ne hanno determinato la realizzazione, entro e non oltre i successivi trenta giorni".

La Regione sostiene che la disposizione impugnata avrebbe inteso affrontare e risolvere una situazione emergenziale connessa alle esigenze dei comuni costieri o ad elevata affluenza turistica per il periodo estivo.

Un simile scopo non è enunciato espressamente dalla disposizione medesima, che non limita la sua efficacia ai "comuni costieri o ad elevata affluenza turistica per il periodo estivo". È comunque indubitabile che l'utilizzo dei parcheggi debba essere di tipo stagionale o precario, com'è desumibile non solo dalla durata massima di centoventi giorni e dall'obbligo di successivo ripristino dei luoghi, ma anche dalla previsione secondo cui le aree a parcheggio (più correttamente, i parcheggi realizzati su di esse) devono essere comprese tra le attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-bis) t.u. edilizia, ossia tra le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità.

Per favorire queste finalità, il legislatore regionale ha previsto che "sino al 31 dicembre 2023, le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo [...] sono escluse dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica".

La Corte ritiene la questione fondata nel merito, sotto entrambi i profili sopra indicati.

E' vero, in primo luogo, che l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 avrebbe introdotto una deroga alle disposizioni relative all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 cod. beni culturali.

La disposizione impugnata ha previsto, per le aree in oggetto, l'esclusione sino al 31 dicembre 2023 dalle procedure di valutazione [...] paesaggistica. Tale locuzione comprende il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione di cui al citato art. 146, che è preordinato alla verifica della

compatibilità dell'intervento progettato con l'interesse paesaggistico tutelato (comma 3), nonché alla verifica della sua conformità alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico o alla specifica disciplina di cui all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali (comma 8).

L'esclusione dalle procedure di valutazione [...] paesaggistica equivale, dunque, a un'esenzione dal procedimento autorizzatorio, in deroga alla norma statale interposta indicata dal ricorrente.

L'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 prevede che le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo devono essere comprese tra le attività di cui all'art. 6, comma 1, lettera e-bis), t.u. edilizia. L'alinea di tale comma prevede, a sua volta, che gli interventi di edilizia libera (elencati nelle successive lettere dello stesso comma 1) siano sì eseguiti senza alcun titolo abilitativo, ma "fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42".

Pertanto, è la medesima disposizione regionale impugnata a richiedere che, per beneficiare dell'esclusione dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica, la realizzazione dei parcheggi a uso temporaneo sia qualificabile come attività edilizia libera, ciò che in ogni caso comporta, in forza della clausola di salvezza di cui al citato art. 6, comma 1, t.u. edilizia, il rispetto delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano l'autorizzazione paesaggistica.

Per costante giurisprudenza della Corte, "la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato" (tra le molte, sentenze n. 160 del 2021, n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017).

Con specifico riferimento al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, la Corte ha altresì costantemente affermato che la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica (sentenze n. 160 e n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

La competenza legislativa esclusiva statale risponde, infatti, a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale (sentenze n. 74 del 2021 e n. 246 del 2017). Spetta dunque alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente (ancora sentenze n. 74 del 2021 e n. 246 del 2017).

Il legislatore regionale, infatti, non può introdurre disposizioni che esentano talune opere dall'autorizzazione paesaggistica, perché si sostituirebbe in tal modo all'apprezzamento che compete solo al legislatore statale, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente.

Non rileva, infine, che l'esenzione sia limitata nel tempo (sino al 31 dicembre 2023, come si è visto), in quanto spetterebbe comunque allo Stato stabilirne, oltre ai presupposti, anche la durata, per la sua incidenza su un istituto di protezione ambientale uniforme.

Alla luce di questi principi, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 integra, sotto il profilo qui esaminato, la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

E' vero, in secondo luogo, che l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia ambientale, contrastando con il punto 7, lettera b), dell'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, secondo cui i progetti dei parcheggi

di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto sono sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA), nota anche come screening, consiste nella verifica attivata allo scopo di valutare, ove previsto, se un progetto determina potenziali impatti ambientali significativi e negativi e deve essere quindi sottoposto al procedimento di VIA secondo le disposizioni di cui al Titolo III della parte seconda del codice dell'ambiente (in particolare, dell'art. 5, comma 1, lettera m).

Essa viene effettuata (come la VIA) ai diversi livelli istituzionali, tenendo conto dell'esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni (art. 7-bis, comma 1, cod. ambiente).

Per individuare tali diversi livelli istituzionali, il legislatore ha rinviato ad alcuni allegati alla Parte seconda del codice dell'ambiente, prevedendo che sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede statale i progetti di cui all'allegato II-bis e che sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede regionale i progetti di cui all'allegato IV (art. 7-bis, commi 2 e 3, cod. ambiente).

L'Allegato IV, recante "Progetti sottoposti alla Verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, contempla al punto 7 una serie di progetti di infrastrutture", tra i quali, alla lettera b), i seguenti: «progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici superiori ai 40 ettari; progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti che interessano superfici superiori a 10 ettari; costruzione di centri commerciali di cui al 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"; parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto.

Questo assetto normativo è il risultato della riforma del codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114) e delle successive modifiche apportate dal cosiddetto "decreto semplificazioni" (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120).

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina recata dal cod. ambiente e [...] il suo art. 7-bis sono [...] stati adottati dallo Stato sulla base del titolo di competenza esclusiva nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (sentenza n. 93 del 2019).

In particolare, l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della "tutela ambientale" (sentenze n. 232 del 2017 e n. 215 del 2015; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 234 e n. 225 del 2009) e rappresenta nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale (tra le altre, sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008) (sentenza n. 232 del 2017).

Di conseguenza, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è [...] riservata in via esclusiva alla legislazione statale (sentenza n. 178 del 2019; da ultimo, sentenza n. 258 del 2020), che rintraccia il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la "speciale" tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro (sentenze n. 106 del 2020 e n. 246 del 2018) (sentenza n. 53 del 2021).

Con specifico riguardo alle procedure di valutazione ambientale riservate dal codice dell'ambiente alla competenza legislativa regionale (nella specie, alla procedura di VIA, ma con considerazioni estensibili a quella di verifica di assoggettabilità a VIA), la Corte ha affermato, inoltre, che la "puntuale disciplina del procedimento dettata dal legislatore statale, la dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale concorrono a creare una cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne

individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente" (sentenza n. 106 del 2020), in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali (ancora sentenza n. 53 del 2021).

Nello scrutinare la legittimità costituzionale di una disposizione regionale che consentiva di escludere dalla verifica di assoggettabilità a VIA regionale i progetti di impianti eolici con potenza complessiva nominale superiore a 1 MW e di impianti per conversione fotovoltaica (compresi nel citato Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, punto 2, rispettivamente lettere d e b), la Corte ha poi affermato che non spetta [...] alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale, in quanto, sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, "è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale" (sentenza n. 178 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 147 del 2019) (sentenza n. 258 del 2020).

A quest'ultimo riguardo, si è precisato che il codice dell'ambiente, all'art. 7-bis, comma 8, riconosce sì uno spazio di intervento alle regioni e province autonome, ma ne definisce tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati», in quanto gli enti regionali [...] possono disciplinare, "con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA", stabilendo "regole particolari ed ulteriori" solo e soltanto "per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione [...] dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie" (sentenza n. 198 del 2018), con la conseguenza che, fuori da questi ambiti, è preclusa alle Regioni, quale che sia la competenza che [...] adducano, la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale così come definito dal legislatore nazionale (sentenza n. 178 del 2019).

La disposizione impugnata ha previsto per le aree in oggetto l'esclusione anche dalle procedure di valutazione ambientale, locuzione che comprende il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA di cui ai citati artt. 7-bis e 19 cod. ambiente.

In particolare, vi è compresa la verifica di assoggettabilità a VIA di competenza delle regioni e delle province autonome prevista dall'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente (richiamato al comma 3 dell'art. 7-bis), cui sono assoggettati, tra gli altri, i progetti relativi ai «parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto» (punto 7, lettera b).

Da un lato, la disciplina statale non distingue tra temporaneità o meno dell'uso (pubblico), ma solo tra le capacità dei parcheggi, obbligando alla verifica di assoggettabilità a VIA i progetti che prevedono più di 500 posti auto.

D'altro lato, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 non contiene alcun limite al numero dei posti auto, né la suddetta capacità è incompatibile con la natura stagionale o precaria dei parcheggi, che potrebbero raggiungere simili dimensioni anche per esigenze temporanee.

Ciò posto, e alla luce dei principi stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale in materia la Corte ritiene che sussista anche sotto questo profilo la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non spettando alla Regione decidere quali siano i presupposti e le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. Simili interventi, infatti, alterano il punto di equilibrio fissato dallo Stato tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, d'altro lato. Punto di equilibrio che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente, in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali.

In conclusione, la Corte ritiene che debba essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023.

SENTENZA N. 82
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. 4 della legge della Regione Puglia 4 luglio 2023, n. 19, recante «XI legislatura - 16° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 agosto 2023, depositato in cancelleria il 29 agosto 2023, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023, che, sotto la rubrica «[p]archeggi a uso pubblico e temporaneo», prevede quanto segue: «[s]ino al 31 dicembre 2023, le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, comprese tra le attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-bis), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia[. Testo A]), sono escluse dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica a condizione che entro e non oltre trenta giorni dal termine del relativo utilizzo sia garantito il ripristino dello stato dei luoghi».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

La questione è promossa sotto due profili.

In primo luogo, il legislatore regionale avrebbe introdotto un'illegittima deroga alle disposizioni relative all'autorizzazione paesaggistica ex art. 146 cod. beni culturali, il cui rispetto è implicitamente previsto dall'art. 6, comma 1, t.u. edilizia nel disciplinare gli interventi realizzabili senza titolo abilitativo.

In secondo luogo, la disposizione regionale impugnata si applicherebbe a tutti i parcheggi di uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, a prescindere dal numero di posti auto, escludendo in ogni caso che essi siano soggetti a procedure di valutazione ambientale e ponendosi così in contrasto con l'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, che al punto 7 (Progetti di infrastrutture), lettera b), prevede che i progetti dei «parcheggi di uso pubblico con

capacità superiori a 500 posti auto» siano sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, senza distinguere tra temporaneità o meno dell'uso.

2.– La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità della questione per genericità, limitatamente al secondo profilo di censura, in difetto di specifica indicazione delle norme interposte di cui si assume la violazione, non essendo sufficiente un generico e complessivo richiamo al cod. ambiente.

L'eccezione non è fondata.

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).

Sotto quest'ultimo aspetto, il ricorrente non si è limitato a evocare genericamente l'intero codice dell'ambiente, come deduce la Regione, ma ha indicato la specifica disposizione contenuta nel punto 7, lettera *b*), dell'Allegato IV alla Parte seconda di tale codice, là dove si prevede la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità dei progetti relativi a una ben determinata tipologia di opere («parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto»).

L'onere motivazionale è stato dunque assolto.

3.– Quanto all'esatta individuazione del *thema decidendum*, il primo profilo di censura, incentrato sul contrasto tra la disposizione impugnata e la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 cod. beni culturali, ha per oggetto la previsione che esclude le procedure di valutazione «paesaggistica», mentre il secondo profilo, incentrato sul contrasto con le disposizioni del codice dell'ambiente relative alla verifica di assoggettabilità, riguarda la menzionata previsione che esclude le procedure di valutazione «ambientale».

Va inoltre chiarito che non integra un motivo di censura l'osservazione del ricorrente secondo cui l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 sarebbe di «eccentrica formulazione», subordinando l'autorizzazione di un'attività (la realizzazione di parcheggi a uso pubblico e temporaneo per non più di centoventi giorni) alla condizione che si verifichi un fatto posteriore all'attività stessa (il ripristino dei luoghi al termine dell'utilizzo).

Si tratta di una considerazione espressamente svolta «in disparte», che risulta priva di nessi con la censura di violazione della competenza legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale e che non apporta alcun argomento a suo sostegno.

Di conseguenza, le difese svolte sul punto dalla Regione – che richiama analoghi meccanismi adottati dallo stesso art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia e dalla normativa statale che disciplina interventi di natura temporanea e provvisoria, diretti ad affrontare situazioni di emergenza – non sono conferenti.

4.– Prima di esaminare il merito, va ricostruita la genesi e individuata la *ratio* della disposizione impugnata.

La legge regionale di cui si discute deriva dall'approvazione del progetto di legge n. 805 del 2023.

In origine, tale progetto era composto di due soli articoli, recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Durante l'iter legislativo, al testo iniziale sono stati aggiunti due articoli relativi a materie eterogenee, che nel titolo finale della legge regionale in esame (oltre che nel suo Capo II) sono indicati quali «[d]isposizioni diverse»: l'una dedicata a un contributo finanziario per l'individuazione di figure professionali nei Comuni di Martina Franca e di Molfetta (art. 3), l'altra ai «[p]archeggi a uso pubblico e temporaneo» (art. 4, qui impugnato).

L'art. 4 è il frutto di un emendamento approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 27 giugno 2023, recante la seguente motivazione: «[l]’emendamento è finalizzato a definire, sino al 31 dicembre 2023, le procedure per l’individuazione di aree di parcheggio ad uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni ricomprese nel novero delle attività di edilizia libera di cui all’art. 6, comma 1, lettera *e-bis* del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. I sindaci delle principali località turistiche hanno, infatti, evidenziato la ricorrenza di una situazione di assoluta urgenza correlata alla insufficienza dei parcheggi che determinerebbe conseguenze non solo sul comparto turistico, ma anche in termini di congestionamenti di traffico difficilmente gestibili anche in termini di sicurezza della circolazione e sicurezza urbana. Attesa la temporaneità della misura, è posta la condizione del ripristino dello stato dei luoghi successivo alla cessazione delle esigenze temporanee e contingenti che ne hanno determinato la realizzazione, entro e non oltre i successivi trenta giorni».

La Regione sostiene che la disposizione impugnata avrebbe inteso affrontare e risolvere una situazione «emergenziale» connessa alle «esigenze dei comuni costieri o ad elevata affluenza turistica per il periodo estivo».

Un simile scopo non è enunciato espressamente dalla disposizione medesima, che non limita la sua efficacia ai «comuni costieri o ad elevata affluenza turistica per il periodo estivo». È comunque indubitabile che l’utilizzo dei parcheggi debba essere di tipo stagionale o precario, com’è desumibile non solo dalla durata massima di centoventi giorni e dall’obbligo di successivo ripristino dei luoghi, ma anche dalla previsione secondo cui le «aree a parcheggio» (più correttamente, i parcheggi realizzati su di esse) devono essere «comprese tra le attività di cui all’articolo 6, comma 1, lettera *e-bis*)» t.u. edilizia, ossia tra le «opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità».

Per favorire queste finalità, il legislatore regionale ha previsto che «[s]ino al 31 dicembre 2023, le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo [...] sono escluse dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica».

5.– Nel merito, la questione è fondata sotto entrambi i profili sopra indicati.

5.1.– Come si è detto, il ricorrente lamenta, in primo luogo, che l’art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 avrebbe introdotto una deroga alle disposizioni relative all’autorizzazione paesaggistica di cui all’art. 146 cod. beni culturali.

La disposizione impugnata ha previsto, per le aree in oggetto, l’esclusione sino al 31 dicembre 2023 «dalle procedure di valutazione [...] paesaggistica». Tale locuzione comprende il procedimento per il rilascio dell’autorizzazione di cui al citato art. 146, che è preordinato alla verifica della compatibilità dell’intervento progettato con l’interesse paesaggistico tutelato (comma 3), nonché alla verifica della sua conformità alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico o alla specifica disciplina di cui all’art. 140, comma 2, cod. beni culturali (comma 8).

L’esclusione «dalle procedure di valutazione [...] paesaggistica» equivale, dunque, a un’esenzione dal procedimento autorizzatorio, in deroga alla norma statale interposta indicata dal ricorrente.

L’art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 prevede che le «aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo» devono essere comprese tra le attività di cui all’art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia. L’alinea di tale comma prevede, a sua volta, che gli interventi di edilizia libera (elencati nelle successive lettere dello stesso comma 1) siano sì eseguiti «senza alcun titolo abilitativo», ma «[f]atte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico sanitarie, di quelle relative all’efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonch[é] delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Pertanto, è la medesima disposizione regionale impugnata a richiedere che, per beneficiare dell’esclusione dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica, la realizzazione dei parcheggi a uso temporaneo sia qualificabile come attività edilizia libera, ciò che in ogni caso

comporta – in forza della clausola di salvezza di cui al citato art. 6, comma 1, t.u. edilizia – il rispetto delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano l'autorizzazione paesaggistica.

Al riguardo, la Regione oppone due tesi difensive, entrambe volte a dimostrare che l'impugnato art. 4 disciplinerebbe attività in ogni caso non soggette ai procedimenti di autorizzazione paesaggistica. Il loro separato esame ne rivela la non fondatezza.

5.1.1.– In primo luogo, la Regione osserva che l'art. 6, comma 1, t.u. edilizia dovrebbe essere interpretato in modo che possa avere qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbe alcuno. Seguendo le ragioni esposte dal ricorrente, invece, la previsione che consente l'esecuzione senza alcun titolo abilitativo degli interventi di cui alla lettera *e-bis*) dello stesso art. 6, comma 1, mancherebbe di effettiva utilità, non potendo essere applicata nelle aree vincolate paesaggisticamente. In riferimento ad esse, infatti, gli interventi sopra indicati non potrebbero essere concretamente realizzati, «atteso che i tempi di rilascio del nullaosta paesistico esaurirebbero la durata stessa delle opere stagionali e temporanee, traducendosi in un antieconomico ed illogico aggravamento procedimentale», tanto più evidente nel caso, disciplinato dal legislatore regionale, dei «soli parcheggi “estivi” per non più di centoventi giorni e fino al 31 dicembre 2023».

Questa tesi non è condivisibile.

Nulla consente la prospettata interpretazione dell'art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia. Il dato letterale dell'alinea del comma 1 depone inequivocamente nel senso della necessità che tutte le opere di edilizia libera elencate nello stesso comma siano conformi, senza distinzioni, alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, non comportando la riconduzione a siffatta categoria di opere, di per sé, alcuna sottrazione alle valutazioni paesaggistiche (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 7 febbraio 2024, n. 1237 e 9 giugno 2023, n. 5690).

Neppure la stagionalità o la precarietà delle opere indicate nella lettera *e-bis*) giustifica tale sottrazione, in quanto ciò equivarrebbe, nel caso di aree vincolate, ad una irragionevole limitazione temporale della tutela paesaggistica.

Né si può ritenere che, così interpretata, la norma non produca effetti utili in relazione alle opere stagionali o precarie rientranti nella nozione di attività edilizia libera. Manca ogni evidenza dell'assoluta e oggettiva impossibilità della loro esecuzione in attesa dei tempi necessari per la definizione dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica, considerando anche che i singoli interventi di cui alla lettera *e-bis*) ben possono rientrare, per le loro concrete caratteristiche, nella sfera di applicazione del procedimento autorizzatorio semplificato, che si connota per la riduzione dei tempi di definizione e per il ricorso a meccanismi di formazione del silenzio-assenso (come precisato, di seguito, al punto 5.1.2.).

5.1.2.– La Regione sostiene, inoltre, che l'art. 6, comma 1, t.u. edilizia si dovrebbe interpretare «in coordinato disposto» con l'art. 2 del d.P.R. n. 31 del 2017, secondo il quale «[n]on sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi e le opere di cui all'Allegato “A”». Tale Allegato ricomprende, al punto A.16, gli interventi di «occupazione temporanea di suolo privato, pubblico o di uso pubblico mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione, per manifestazioni, spettacoli, eventi o per esposizioni e vendita di merci, per il solo periodo di svolgimento della manifestazione, comunque non superiore a 120 giorni nell'anno solare»: interventi cui sarebbero riconducibili, secondo la Regione, le occupazioni di suolo mediante la realizzazione di parcheggi di uso pubblico per un periodo non superiore a centoventi giorni.

Andrebbero considerate, ad avviso della difesa regionale, anche le previsioni dell'Allegato B allo stesso d.P.R. n. 31 del 2017, che annovera tra gli «interventi di lieve entità», soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato:

– al punto B.11, gli «interventi puntuali di adeguamento della viabilità esistente», compresa la «realizzazione di parcheggi a raso con fondo drenante o che assicuri adeguata permeabilità del suolo» (cioè, secondo la Regione, parcheggi stabili e permanenti con opere fisse di trasformazione dello stato dei luoghi);

– al punto B.25, l'«occupazione temporanea di suolo privato, pubblico, o di uso pubblico, mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione per manifestazioni, spettacoli, eventi, o per esposizioni e vendita di merci, per un periodo superiore a 120 e non superiore a 180 giorni nell'anno solare».

Se dunque – conclude la Regione – sono opere di lieve entità, soggette ad autorizzazione semplificata, sia i parcheggi «a raso con fondo drenante o che assicuri adeguata permeabilità del suolo», sia le occupazioni dei suoli per un periodo compreso fra centoventuno e centottanta giorni, allora i parcheggi di durata fino a centoventi giorni dovrebbero a maggior ragione rientrare tra le opere non soggette ad autorizzazione paesaggistica già in base alla normativa statale, rispetto alla quale la disposizione regionale impugnata sarebbe «del tutto coerente ed allineata, e semplicemente attuativa».

Anche questa tesi non è condivisibile.

Le «aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo» previste dalla disposizione regionale impugnata non sono infatti riconducibili, in quanto tali, agli interventi e alle opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica di cui al punto A.16 del citato Allegato A, poiché l'occupazione temporanea di suolo ivi prevista deve essere realizzata per lo svolgimento di «manifestazioni, spettacoli, eventi o per esposizioni e vendita di merci», mentre le aree di parcheggio di cui si discute non sono destinate a tali specifiche finalità.

Inoltre, non è escluso che i parcheggi in questione rientrino nella categoria delle opere soggette ad autorizzazione semplificata di cui al punto B.11 dell'Allegato B, poiché anch'essi possono consistere in «interventi puntuali di adeguamento della viabilità esistente», per fare fronte a esigenze temporanee di congestione del traffico, ed essere realizzati «a raso con fondo drenante o che assicuri adeguata permeabilità del suolo», per garantirne un minor impatto sul territorio, senza per questo impedire il ripristino dei luoghi al termine dell'utilizzo.

5.1.3.– Per costante giurisprudenza di questa Corte, «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (tra le molte, sentenze n. 160 del 2021, n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017).

Con specifico riferimento al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, questa Corte ha altresì costantemente affermato che la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica (sentenze n. 160 e n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

La competenza legislativa esclusiva statale risponde, infatti, a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata l'irrelevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale (sentenze n. 74 del 2021 e n. 246 del 2017). Spetta dunque alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente (ancora sentenze n. 74 del 2021 e n. 246 del 2017).

Il legislatore regionale, infatti, non può introdurre disposizioni che esentano talune opere dall'autorizzazione paesaggistica, perché si sostituirebbe in tal modo all'apprezzamento che compete solo al legislatore statale, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente.

Non rileva, infine, che l'esenzione sia limitata nel tempo (sino al 31 dicembre 2023, come si è visto), in quanto spetterebbe comunque allo Stato stabilirne, oltre ai presupposti, anche la durata, per la sua incidenza su un istituto di protezione ambientale uniforme.

Alla luce di questi principi, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 integra, sotto il profilo qui esaminato, la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.2.– Con il secondo profilo di censura, il ricorrente lamenta che l’art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia ambientale, contrastando con il punto 7, lettera *b*), dell’Allegato IV alla Parte seconda del codice dell’ambiente, secondo cui i progetti dei «parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto» sono sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA), nota anche come *screening*, consiste nella «verifica attivata allo scopo di valutare, ove previsto, se un progetto determina potenziali impatti ambientali significativi e negativi e deve essere quindi sottoposto al procedimento di VIA secondo le disposizioni di cui al Titolo III della parte seconda» del codice dell’ambiente (in particolare, dell’art. 5, comma 1, lettera *m*).

Essa viene effettuata (come la VIA) ai diversi livelli istituzionali, tenendo conto dell’esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni (art. 7-*bis*, comma 1, cod. ambiente).

Per individuare tali diversi livelli istituzionali, il legislatore ha rinviato ad alcuni allegati alla Parte seconda del codice dell’ambiente, prevedendo che «[s]ono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede statale i progetti di cui all’allegato II-*bis*» e che «[s]ono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede regionale i progetti di cui all’allegato IV» (art. 7-*bis*, commi 2 e 3, cod. ambiente).

L’Allegato IV, recante «Progetti sottoposti alla Verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», contempla al punto 7 una serie di «[p]rogetti di infrastrutture», tra i quali, alla lettera *b*), i seguenti: «progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici superiori ai 40 ettari; progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all’interno di aree urbane esistenti che interessano superfici superiori a 10 ettari; costruzione di centri commerciali di cui al 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”; parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto».

Questo assetto normativo è il risultato della riforma del codice dell’ambiente di cui al decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114) e delle successive modifiche apportate dal cosiddetto “decreto semplificazioni” (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale», convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120).

5.2.1.– Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «[l]a disciplina recata dal cod. ambiente e [...] il suo art. 7-*bis* sono [...] stati adottati dallo Stato sulla base del titolo di competenza esclusiva nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”» (sentenza n. 93 del 2019).

In particolare, «l’obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della “tutela ambientale”» (sentenze n. 232 del 2017 e n. 215 del 2015; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 234 e n. 225 del 2009) e rappresenta «nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull’intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale (tra le altre, sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008)» (sentenza n. 232 del 2017).

Di conseguenza, «[l]a disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è [...] riservata in via esclusiva alla legislazione statale (sentenza n. 178 del 2019; da ultimo, sentenza n. 258 del 2020), che rintraccia il punto di equilibrio tra l’esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la “speciale” tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall’altro (sentenze n. 106 del 2020 e n. 246 del 2018)» (sentenza n. 53 del 2021).

Con specifico riguardo alle procedure di valutazione ambientale riservate dal codice dell'ambiente alla competenza legislativa regionale (nella specie, alla procedura di VIA, ma con considerazioni estensibili a quella di verifica di assoggettabilità a VIA), questa Corte ha affermato, inoltre, che «la “puntuale disciplina del procedimento dettata dal legislatore statale, la dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale concorrono a creare una cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente” (sentenza n. 106 del 2020), in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali» (ancora sentenza n. 53 del 2021).

Nello scrutinare la legittimità costituzionale di una disposizione regionale che consentiva di escludere dalla verifica di assoggettabilità a VIA regionale i progetti di impianti eolici con potenza complessiva nominale superiore a 1 MW e di impianti per conversione fotovoltaica (compresi nel citato Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, punto 2, rispettivamente lettere *d* e *b*), questa Corte ha poi affermato che «[n]on spetta [...] alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale», in quanto, «sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, “è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale” (sentenza n. 178 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 147 del 2019)» (sentenza n. 258 del 2020).

A quest'ultimo riguardo, si è precisato che il codice dell'ambiente, all'art. 7-*bis*, comma 8, riconosce sì uno spazio di intervento alle regioni e province autonome, ma «ne definisc[e] tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati», in quanto «[g]li enti regionali [...] possono disciplinare, “con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA”, stabilendo “regole particolari ed ulteriori” solo e soltanto “per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione [...] dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie” (sentenza n. 198 del 2018)», con la conseguenza che, «[f]uori da questi ambiti, [è] dunque preclusa alle Regioni, quale che sia la competenza che [...] adducano, la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale così come definito dal legislatore nazionale» (sentenza n. 178 del 2019).

5.2.2.– La disposizione impugnata ha previsto per le aree in oggetto l'esclusione anche «dalle procedure di valutazione ambientale», locuzione che comprende il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA di cui ai citati artt. 7-*bis* e 19 cod. ambiente.

In particolare, vi è compresa la verifica di assoggettabilità a VIA di competenza delle regioni e delle province autonome prevista dall'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente (richiamato al comma 3 dell'art. 7-*bis*), cui sono assoggettati, tra gli altri, i progetti relativi ai «parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto» (punto 7, lettera *b*).

Da un lato, la disciplina statale non distingue tra temporaneità o meno dell'uso (pubblico), ma solo tra le «capacità» dei parcheggi, obbligando alla verifica di assoggettabilità a VIA i progetti che prevedono più di 500 posti auto.

D'altro lato, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 non contiene alcun limite al numero dei posti auto, né la suddetta «capacità» è incompatibile con la natura stagionale o precaria dei parcheggi, che potrebbero raggiungere simili dimensioni anche per esigenze temporanee.

La Regione si difende osservando, innanzi tutto, che l'*incipit* dell'art. 6, comma 1, t.u. edilizia «non richiama specificamente il Codice dell'Ambiente». Tale affermazione sembra voler significare che il citato art. 6, comma 1, non facendo specificamente salve le disposizioni del cod. ambiente, consentirebbe di evitarne il rispetto nel realizzare gli interventi di edilizia libera, tra i quali devono essere compresi i parcheggi disciplinati dall'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023.

La tesi non è condivisibile, perché le norme di tutela ambientale di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 rientrano nel novero «delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia», il cui rispetto è fatto salvo, in generale, dall'art. 6, comma 1, t.u. edilizia.

Inoltre, la Regione ripropone la tesi dell'incompatibilità dei tempi delle procedure valutative con la durata delle opere stagionali o precarie. Al riguardo, si richiamano le osservazioni già svolte (vedi sopra, punto 5.1.1.), dovendosi qui aggiungere che anche i tempi della verifica di assoggettabilità a VIA (che variano da un minimo di ottanta a un massimo di centoquindici giorni, a seguito della sensibile riduzione della durata del procedimento disposta dal citato “decreto semplificazioni”) non comportano un'oggettiva e assoluta impossibilità di realizzare e utilizzare, nel rispetto dei termini previsti, i parcheggi di cui si discute.

Infine, secondo la Regione, si dovrebbe considerare che la norma statale assunta a parametro interposto «esonera dalla valutazione di impatto ambientale i parcheggi fino a cinquecento posti, anche se stabili». L'argomento è irrilevante, perché la disposizione regionale è impugnata proprio in quanto esclude dalla verifica di assoggettabilità a VIA di competenza regionale i parcheggi temporanei con «capacità» superiore, in contrasto con la normativa ambientale. I parcheggi fino a 500 posti, infatti, non rientrano nella sfera di applicazione dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023, poiché per essi l'esclusione dalla procedura valutativa di competenza regionale è già prevista (senza limiti di tempo) dalla disciplina statale.

Ciò posto, e alla luce dei principi stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale in materia (vedi sopra, punto 5.2.1.), sussiste anche sotto questo profilo la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non spettando alla Regione decidere quali siano i presupposti e le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. Simili interventi, infatti, alterano il punto di equilibrio fissato dallo Stato tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, d'altro lato. Punto di equilibrio che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente, in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali.

6.– In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 4 luglio 2023, n. 19, recante «XI legislatura - 16° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 20 marzo 2024, n. 87

Materia: coordinamento della finanza pubblica – tutela della salute – principio di definizione concordata degli obiettivi e delle misure di mantenimento dell’equilibrio finanziario del sistema sanitario regionale

Parametri invocati: artt. 5, 120 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 1, commi 173 e 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005))

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 8 della legge della Regione Piemonte 24 aprile 2023, n. 6 (Bilancio di previsione finanziario 2023-2025)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 8 della legge regionale Piemonte n. 6 del 2023

Estensore nota: Alice Simonetti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 8 della legge regionale in epigrafe indicata nella parte in cui – sostituendo il comma 2 dell’art. 14 della legge regionale Piemonte 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario 2016-2018 e disposizioni finanziarie) – dispone la proroga fino al 2032 (in luogo dell’originaria scadenza fissata per il 2026) e una diversa modulazione annuale degli importi da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria per il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria ai fini della riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali risultanti al 31 dicembre 2015, con decisione unilaterale e in asserito contrasto con le intese raggiunte tra Stato e Regione nell’ambito della definizione del piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale (e con particolare riguardo all’accordo del 21 marzo 2017 con cui era stata dichiarata la positiva conclusione della procedura).

Il ricorso erariale lamenta, in primo luogo, che “tali modifiche del programma di restituzione delle somme nei confronti del SSR siano state effettuate in assenza di alcuna previa intesa modificativa, né di alcuna interlocuzione preventiva fra la Regione Piemonte e le amministrazioni statali competenti (in specie, il Ministero dell’economia e delle finanze e il Ministero della salute) e, quindi, in violazione del canone di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra Stato e regioni (artt. 5 e 120 Cost.)”.

In secondo luogo, la disposizione regionale impugnata sarebbe lesiva dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. e ciò sotto un duplice profilo rappresentato dalle due norme interposte richiamate.

La prima disposizione richiamata è l’art. 1, comma 173, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005), che stabilisce un generale “principio di definizione concordata fra Stato e regioni delle misure volte a realizzare gli obiettivi di mantenimento dell’equilibrio finanziario del sistema sanitario regionale [SSR] (con conseguenti vincoli reciproci: dello Stato, quanto all’erogazione dei finanziamenti pattuiti, e della regione, quanto al rispetto degli obiettivi concordati)”; la seconda disposizione, art. 1, comma 180, della medesima legge n. 311 del 2004, contiene, invece, lo specifico “principio di vincolatività dei piani di rientro e dei successivi programmi operativi”.

La Regione Piemonte ha sostenuto l'infondatezza delle questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in forza della tesi secondo cui non solo il mero prolungamento temporale del programma di restituzione sarebbe compatibile con il piano di rientro e gli impegni correlati alla sua attuazione, ma – al contrario – l'erogazione degli importi più elevati inizialmente previsti avrebbe pregiudicato il pagamento dei debiti, mantenuti a residuo, a favore di beneficiari non sanitari rispetto ai quali sarebbe comunque doveroso un adempimento tempestivo, con conseguente paralisi dell'operato dell'ente.

La Corte costituzionale ha sottolineato, in via preliminare, come la disposizione regionale impugnata debba ricondursi alle materie di competenza regionale concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, per poi dichiarare fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., innanzitutto in relazione ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dall'art. 1, comma 173, della legge n. 311 del 2004, “anche avuto riguardo al principio di leale collaborazione”.

Nel ricostruire la disciplina specifica della materia, il Giudice delle leggi ha – in primo luogo – ricordato come “a partire dal 2000, il modulo concertativo-pattizio costituisce il modello generale di disciplina del finanziamento del servizio sanitario” (attuato mediante i cosiddetti “patti per la salute”), ricordando altresì che, in tale contesto, “il livello statale è chiamato a definire le prestazioni che il SSN è tenuto a fornire ai cittadini – cioè, i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; a quello regionale compete, invece, organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi (sentenza n. 190 del 2022). Pertanto, «[I]a presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione», pur nel rispetto delle reciproche competenze, «al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio» (ancora sentenza n. 190 del 2022)”.

La Corte ha richiamato, inoltre, il procedimento la cui attivazione è prevista dall'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 ove si verifichi un disavanzo nella spesa sanitaria pari o superiore al 5 per cento: in tale ipotesi la Regione deve presentare un piano di rientro “di durata non superiore al triennio, che, una volta approvato dalla regione e sottoposto al parere della Struttura tecnica di monitoraggio paritetica [...] e della Conferenza permanente Stato - Regioni - Province autonome, va approvato dal Consiglio dei ministri [...]” e preclude all'amministrazione regionale l'adozione di qualsiasi provvedimento “che incida sulle misure in esso previste” (anche attraverso l'introduzione di livelli di assistenza sanitaria (LEA) ulteriori rispetto a quelli essenziali); in caso di mancata completa attuazione nel triennio, il piano può essere proseguito, con i medesimi effetti, secondo “programmi operativi” volti al raggiungimento dei medesimi obiettivi strutturali.

Nello specifico, il piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Piemonte era stato inizialmente sottoscritto per il triennio 2010-2013 e proseguito mediante i programmi operativi 2013-2015, per poi essere ritenuto positivamente concluso all'esito della citata riunione congiunta del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato permanente per la verifica dei LEA del 21 marzo 2017, anche a fronte del recepimento – con l'art. 14 della legge regionale n. 24 del 2016 – delle richieste ivi formulate quanto alla durata decennale (dunque non oltre il 2026) e alla modulazione annuale del programma di restituzione della liquidità al SSR.

Nel presente scenario, ad avviso della Corte, “con l'impugnato art. 8 della legge regionale n. 6 del 2023, la Regione Piemonte, nel prorogare all'anno 2032 il termine ultimo per la restituzione della parte rimanente della liquidità indebitamente sottratta al SSR, è invece venuta meno, unilateralmente, all'impegno di completare tale restituzione entro il decennio, in tal modo non solo autorizzando il perdurante impiego di somme, originariamente destinate al SSR, ad altre finalità, ma soprattutto violando il principio di definizione concordata degli obiettivi e delle misure di mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema sanitario regionale; principio di definizione concordata desumibile dal richiamato art. 1, comma 173, lettera f), della legge n. 311 del 2004, letto alla luce dell'art. 6 della citata intesa del 23 marzo 2005, che si configura, in armonia con il modulo

concertativo-pattizio di disciplina del finanziamento del servizio sanitario da tempo accolto, quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.”.

Al contrario, la Regione “avrebbe dovuto, nello spirito di leale collaborazione [...] promuovere un'interlocuzione con le amministrazioni statali competenti al fine di rappresentare loro le ragioni dell'asserita sopravvenuta insostenibilità del completamento del programma di restituzione decennale delle liquidità, concordato nel 2017, [...] per eventualmente giungere alla definizione, necessariamente concordata, di un diverso termine finale entro il quale modulare il trasferimento di cassa, in relazione ai singoli esercizi finanziari”.

Di conseguenza, assorbite le ulteriori censure promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 (sulla vincolatività dei piani di rientro), l'art. 8 della legge regionale Piemonte n. 6 del 2023 viene dichiarato costituzionalmente illegittimo, ma fatta salva la “possibilità che la Regione Piemonte e lo Stato addivengano a un nuovo accordo sul complessivo programma di restituzione delle somme” da destinare alla gestione del sistema sanitario regionale.

SENTENZA N. 87
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. 8 della legge della Regione Piemonte 24 aprile 2023, n. 6 (Bilancio di previsione finanziario 2023-2025), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 giugno 2023, depositato in cancelleria il 27 giugno 2023, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udita nell'udienza pubblica del 20 marzo 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Letizia Mazzarelli per la Regione Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 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. 8 della legge reg. Piemonte n. 6 del 2023, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Piemonte n. 24 del 2016, in riferimento agli artt. 5, 120 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1, commi 173 e 180, della legge n. 311 del 2004.

Più in dettaglio, la difesa statale censura il citato art. 8 nella parte in cui ha prorogato all'anno 2032 il termine (in origine fissato al 2026) per la restituzione delle somme indebitamente sottratte alla gestione sanitaria e ha diversamente modulato, a partire dal 2023, gli importi da prelevare, anno per anno, dal conto di tesoreria della gestione ordinaria e da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali, come risultanti alla data del 31 dicembre 2015. Il ricorrente ritiene, infatti, che la disposizione impugnata abbia illegittimamente modificato, in via unilaterale, il contenuto delle intese, recepite nell'art. 14, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 24 del 2016, raggiunte fra Stato e Regione, tramite il tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e il Comitato permanente per la verifica dei LEA, organi a composizione mista regionale-statale, in occasione della riunione del 21 marzo 2017, in cui era stata dichiarata la conclusione positiva del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

La difesa statale si duole del fatto che tali modifiche del programma di restituzione delle somme nei confronti del SSR siano state effettuate in assenza di alcuna previa intesa modificativa, né di alcuna interlocuzione preventiva fra la Regione Piemonte e le amministrazioni statali competenti (in specie, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero della salute) e, quindi, in violazione del canone di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra Stato e regioni (artt. 5 e 120 Cost.).

La disposizione regionale impugnata, ad avviso del ricorrente, sarebbe, sotto un concorrente profilo, lesiva dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 1, commi 173 e 180, della legge n. 311 del 2004, considerato che l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute e, in particolare, nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento delle spese, «peraltro in un “quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario” (cfr. sentenze n. 91/2012 e n. 193/2007)».

L'impugnato art. 8 si porrebbe, poi, in specifico contrasto con gli accordi inerenti all'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, cui la Regione era stata assoggettata dal 29 luglio 2010 al 21 marzo 2017, accordi la cui vincolatività per le regioni sottoposte ai medesimi piani costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espressamente stabilito dall'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 e ribadito dall'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge n. 296 del 2006, nonché dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

2.– In via preliminare, occorre precisare che, dal tenore complessivo del ricorso, pur formulato in maniera molto sintetica, si evince che il ricorrente ravvisa la violazione congiunta dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., e del principio di leale collaborazione, che si sarebbe realizzata per effetto delle modifiche apportate in modo unilaterale dalla Regione Piemonte al programma di restituzione delle somme indebitamente sottratte alla gestione sanitaria e impiegate per finalità diverse. Il programma – come detto – era stato concordato con i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della salute presenti nel tavolo tecnico e nel Comitato permanente, organi a composizione mista regionale-statale, e definito in occasione della riunione del 21 marzo 2017, in cui era stata dichiarata la conclusione positiva del piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Piemonte era stata assoggettata a partire dal 29 luglio 2010.

L'illegittimità costituzionale di tali modifiche unilaterali è, infatti, denunciata richiamando sia la giurisprudenza di questa Corte sui limiti, in generale, che la regione incontra nell'esercizio della sua competenza «nell'ambito della gestione del servizio sanitario [...] alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007); sia la specifica configurazione, come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, del principio di vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario regionale e dei connessi programmi operativi, sottoscritti dallo Stato e dalle regioni in disavanzo, da cui discende il divieto in capo alle regioni sottoposte a tali piani di adottare provvedimenti contrastanti con tutti gli specifici interventi ivi indicati.

Peraltro, una simile duplice prospettazione della questione si riflette nelle norme statali interposte evocate dal ricorrente, che non risultano tra loro sovrapponibili: la prima, e cioè l'art. 1, comma 173, della legge n. 311 del 2004, contempla, infatti, un generale principio – su cui ci si soffermerà più avanti (punto 4) – di definizione concordata fra Stato e regioni delle misure volte a realizzare gli obiettivi di mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema sanitario regionale (con conseguenti vincoli reciproci: dello Stato, quanto all'erogazione dei finanziamenti pattuiti, e della regione, quanto al rispetto degli obiettivi concordati); la seconda, e cioè l'art. 1, comma 180, della medesima legge n. 311 del 2004, contiene, invece, lo specifico principio di vincolatività dei piani di rientro e dei successivi programmi operativi, sottoscritti da Stato e regione, e il conseguente divieto per le regioni di adottare leggi e/o provvedimenti contrastanti con gli interventi indicati nei medesimi piani o programmi, nel periodo di vigenza di questi ultimi.

3.– In via preliminare, è agevole rilevare che – in linea con la giurisprudenza costante di questa Corte secondo cui «nell'individuazione della materia cui ascrivere una determinata norma, [...] occorre considerarne *ratio*, finalità e contenuti, tralasciando aspetti marginali ed effetti riflessi» (sentenza n. 267 del 2022) – la disposizione regionale impugnata deve ricondursi alle materie di competenza regionale concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute.

Essa, infatti, nel disciplinare la restituzione, da parte della Regione, di somme in precedenza sottratte alla gestione sanitaria regionale e impiegate per finalità diverse, mira ad assicurare un finanziamento del Servizio sanitario regionale che sia, al contempo, coerente con gli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento dei costi, nonché con la garanzia di un servizio sanitario efficiente e idoneo a erogare le prestazioni sanitarie nel rispetto degli standard costituzionali. In sostanza, la medesima intende «realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio» (sentenza n. 190 del 2022).

4.– Sulla base di tali premesse deve dichiararsi fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., innanzitutto in relazione ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dall'art. 1, comma 173, della legge n. 311 del 2004, anche avuto riguardo al principio di leale collaborazione.

4.1.– Occorre, anzitutto, ricordare che il citato art. 1, comma 173, della legge n. 311 del 2004 ha dato ulteriore forma al modello pattizio di «regolazione finanziaria tra Stato e Regioni nel settore sanitario» (sentenza n. 36 del 2005), inaugurato dall'accordo sancito in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 3 agosto 2000, poi seguito dall'accordo dell'8 agosto 2001 tra Governo, le regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano recante integrazioni e modifiche agli accordi sanciti il 3 agosto 2000 (repertorio atti 1004) e il 22 marzo 2001 (repertorio atti 1210) in materia sanitaria, e, in specie, attuato mediante i cosiddetti patti per la salute, frutto di intese raggiunte sempre in sede di Conferenza permanente Stato - Regioni - Province autonome, nel cui ambito si determinano, a un tempo, l'entità del concorso dello Stato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) e i puntuali adempimenti delle regioni, in un'ottica di incentivo e di condizionalità.

Sulla medesima linea si colloca la legge finanziaria per il 2005 (la legge n. 311 del 2004) che, proprio con l'art. 1, comma 173, ha vincolato l'accesso al finanziamento statale integrativo (previsto dal precedente comma 164) alla stipula di una intesa Stato -regioni, volta a garantire – fra l'altro – il monitoraggio della spesa sanitaria regionale in vista dell'obiettivo del rispetto da parte delle regioni del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario del sistema sanitario regionale.

In quest'intesa – siglata il 23 marzo 2005 in sede di Conferenza permanente Stato - Regioni - Province autonome – si è stabilito, fra l'altro, all'art. 6, che le regioni si impegnano a garantire con la propria programmazione l'equilibrio economico-finanziario delle proprie aziende sanitarie, e a realizzare forme di verifica trimestrale, nonché a rispettare l'obbligo di adottare le misure necessarie alla riconduzione in equilibrio della gestione.

Solo ove si verifichi una situazione di squilibrio, corrispondente ad un disavanzo pari o superiore al 5 per cento (secondo la formula vigente, introdotta dall'art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009, che ha recepito l'intesa del 3 dicembre 2009), la regione deve presentare un piano di rientro (già previsto dal comma 180 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004), di durata non superiore al triennio, che, una volta approvato dalla regione e sottoposto al parere della Struttura tecnica di monitoraggio paritetica (di cui all'art. 3, comma 2, dell'intesa del 3 dicembre 2009) e della Conferenza permanente Stato - Regioni - Province autonome, va approvato dal Consiglio dei ministri (art. 2, commi 78 e 79, della legge n. 191 del 2009). Per tutto il tempo della vigenza di questo piano, alla regione è impedito di adottare qualsiasi provvedimento anche legislativo che sia di ostacolo alla sua attuazione e che incida sulle misure in esso previste; come pure è escluso che la medesima possa introdurre livelli di assistenza sanitaria ulteriori rispetto a quelli essenziali e, quindi, possa esprimere una propria politica sanitaria. Inoltre, in caso di mancata completa attuazione nel triennio, il piano può essere proseguito, con i medesimi effetti, «secondo programmi operativi» volti al «raggiungimento degli obiettivi strutturali del piano stesso» ai sensi dell'art. 15, comma 20, 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), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, costituendo tali strumenti, come questa Corte ha avuto più volte occasione di affermare, espressione del «principio fondamentale

diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 190 del 2022), in vista del superamento della situazione di disavanzo.

4.1.1.– Dal quadro normativo sin qui richiamato emerge in modo chiaro che, a partire dal 2000, il modulo concertativo-pattizio costituisce il modello generale di disciplina del finanziamento del servizio sanitario, a prescindere dalla specifica situazione in cui si addivenga alla sottoscrizione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e, quindi, indipendentemente dalle peculiari conseguenze che solo quest'ultimo determina.

È un dato di esperienza che «la vigente legislazione di finanziamento del servizio sanitario nazionale trova origine in una serie di accordi fra Stato e Regioni», sulla cui base sono definite «sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento» (sentenza n. 98 del 2007).

Una simile scelta riflette, d'altronde, le peculiarità del settore sanitario e l'inevitabile coinvolgimento in esso di competenze statali e regionali.

Questa Corte ha riconosciuto che dall'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi discende l'esercizio su due livelli di governo della funzione sanitaria pubblica. Il livello statale è chiamato a definire le prestazioni che il SSN è tenuto a fornire ai cittadini – cioè, i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; a quello regionale compete, invece, organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi (sentenza n. 190 del 2022). Pertanto, «[l]a presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione», pur nel rispetto delle reciproche competenze, «al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio» (ancora sentenza n. 190 del 2022).

In questa chiave, risulta evidente che, nel settore considerato, la «fisiologica dialettica» fra Stato e regioni deve essere improntata alla «leale collaborazione orientata al bene comune» attraverso cui «il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può [...] svilupparsi in una prospettiva generativa [...] verso la migliore tutela del diritto alla salute» (sentenza n. 40 del 2022). Il che si traduce «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) e riguardare, quindi, anche le regioni, considerata la natura relazionale del richiamato principio (ancora, sentenza n. 217 del 2020).

4.1.2.– Nella specie, il piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Piemonte era stato inizialmente sottoscritto per il triennio 2010-2013 e poi proseguito, a causa del mancato raggiungimento degli obiettivi in esso indicati, mediante i programmi operativi 2013-2015 – predisposti in attuazione dell'art. 15, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito – e completati con un anno di ritardo. L'uscita da tale piano era stata, infine, disposta a seguito della valutazione positiva relativa alla conclusione del medesimo, operata nella citata riunione congiunta del tavolo tecnico e del Comitato permanente del 21 marzo 2017.

Tale valutazione positiva – come si evince chiaramente anche dai lavori preparatori dell'art. 14 della legge reg. Piemonte n. 24 del 2016 – era stata compiuta anche in virtù dell'introduzione, da parte della Regione Piemonte, con propria legge, della previsione avente per oggetto il programma decennale di restituzione delle somme (dell'ammontare di circa 1.505 milioni di euro) che, destinate alla gestione sanitaria, erano risultate, in sede di monitoraggio, indebitamente sottratte a quest'ultima e impiegate per altre finalità, con il risultato di mettere le aziende sanitarie regionali nella condizione di non poter adempiere in modo tempestivo ai pagamenti, in violazione della direttiva 2011/7/UE, e di contribuire alla situazione di squilibrio economico-finanziario. Il programma di restituzione delle somme introdotto dall'art. 14, comma 2, della citata legge regionale n. 24 del 2016 era stato peraltro concordato proprio in sede di monitoraggio con il tavolo tecnico e il Comitato permanente, come risulta dal verbale della riunione congiunta del 16 novembre 2016. In quella sede, infatti, i citati organi, pur esprimendo il proprio favore nei confronti della scelta regionale di procedere a una

definizione formale della procedura di restituzione della liquidità regionale dovuta nei confronti del SSR, mediante apposita norma da inserire nella legge regionale di assestamento di bilancio per l'anno 2016, avevano chiesto, tuttavia, di contenere la proposta di restituzione in un numero di annualità non superiore alle dieci, formulando altresì una proposta di modulazione annuale degli importi da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria e da destinare alla gestione sanitaria entro il decennio. In base a quest'ultima, si prevedeva che: i) nel 2017 e nel 2018, si sarebbe dovuto operare il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria per importi pari a 65 milioni di euro all'anno; ii) per ciascuno degli anni 2019-2022, il trasferimento sarebbe stato di 113 milioni di euro annui; iii) infine, con riferimento ai quattro anni successivi (2023-2026), si disponeva un progressivo, forte aumento delle somme da trasferire, corrispondenti all'incirca ai due terzi degli oneri complessivi (923 milioni di euro) in vista del completamento della restituzione.

Nella riunione congiunta del tavolo tecnico e del Comitato permanente del 21 marzo 2017, si dava atto della coerenza del programma di restituzione della liquidità al SSR, «formalmente adottato con legge regionale» come puntualmente definito dall'art. 14 della legge reg. n. 24 del 2016, «con quanto richiesto dai Tavoli nella riunione del 16 novembre 2016» e si affermava che esso «permette di superare i rilievi mossi già in occasione della riunione del 20 aprile 2016 in ordine alla conclusione positiva del Piano di rientro».

Da quanto riportato emerge, dunque, in modo chiaro che la Regione Piemonte, recependo in una propria legge tale programma di restituzione della liquidità al SSR, si era impegnata non solo a realizzare la prevista restituzione, ma anche ad effettuarla nel termine massimo di dieci anni, secondo specifiche modalità che avrebbe ben potuto diversamente modulare, in attuazione di quanto stabilito, in via concordata, dall'art. 6 dell'intesa del 23 marzo 2005, cui rimanda l'art. 1, comma 173, lettera f), della legge n. 311 del 2004, in vista della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. In altri termini, l'adozione del programma di restituzione entro il termine decennale era stato concordato come misura necessaria a contribuire a garantire il mantenimento dell'appena riconquistato equilibrio economico finanziario delle aziende sanitarie regionali, strumentale anche a consentire la riespansione della politica sanitaria regionale (ad esempio, restituendo la possibilità di prevedere l'erogazione di prestazioni sanitarie *extra* LEA) proprio per effetto dell'uscita dal piano di rientro.

Con l'impugnato art. 8 della legge regionale n. 6 del 2023, la Regione Piemonte, nel prorogare all'anno 2032 il termine ultimo per la restituzione della parte rimanente della liquidità indebitamente sottratta al SSR, è invece venuta meno, unilateralmente, all'impegno di completare tale restituzione entro il decennio, in tal modo non solo autorizzando il perdurante impiego di somme, originariamente destinate al SSR, ad altre finalità, ma soprattutto violando il principio di definizione concordata degli obiettivi e delle misure di mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema sanitario regionale; principio di definizione concordata desumibile dal richiamato art. 1, comma 173, lettera f), della legge n. 311 del 2004, letto alla luce dell'art. 6 della citata intesa del 23 marzo 2005, che si configura, in armonia con il modulo concertativo-pattizio di disciplina del finanziamento del servizio sanitario da tempo accolto, quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Nel rispetto di tale principio – che, nel caso di specie, nonostante la riacquistata libertà di manovra in ambito sanitario, reclama un incisivo ossequio, in presenza di un accordo già raggiunto proprio in ordine alle modalità temporali di restituzione delle somme indebitamente sottratte al SSR –, la Regione Piemonte, in vista dell'esercizio della propria competenza legislativa concorrente inerente alla gestione del Servizio sanitario regionale, ben avrebbe potuto – e dovuto, nello spirito di leale collaborazione «che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività» (sentenza n. 62 del 2020)» (sentenza n. 190 del 2022) – promuovere un'interlocuzione con le amministrazioni statali competenti al fine di rappresentare loro le ragioni dell'asserita sopravvenuta insostenibilità del completamento del programma di restituzione decennale delle liquidità, concordato nel 2017, anche alla luce del dichiarato radicale mutamento delle condizioni di fatto in ragione, fra l'altro, della pandemia da COVID-19 e della crisi economica conseguente, per eventualmente giungere alla definizione, necessariamente concordata, di un diverso

termine finale entro il quale modulare il trasferimento di cassa, in relazione ai singoli esercizi finanziari.

Ciò sempre alla luce del comune e superiore scopo di assicurare una gestione del servizio sanitario efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini in coerenza con le regole di bilancio e in linea con il rispetto degli obblighi eurounitari e con la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Piemonte n. 6 del 2023, nella parte in cui, nel sostituire il comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Piemonte n. 24 del 2016, ha stabilito, unilateralmente, che «2. A decorrere dall'esercizio 2023 e fino all'esercizio 2032 è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, per importi, riferiti a ciascun anno, pari a 93.000.000,00 negli esercizi dal 2023 al 2025 e a euro 92.000.000,00 negli esercizi dal 2026 al 2032, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015.», invece che «2. A decorrere dall'esercizio 2023 e fino all'esercizio 2026 è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, di un importo complessivo pari a 923 milioni di euro, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015», secondo modalità rimesse a successiva legge regionale.

Resta salva, ovviamente, la possibilità che la Regione Piemonte e lo Stato addivengano a un nuovo accordo sul complessivo programma di restituzione delle somme.

5.– Restano assorbite le censure promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Piemonte 24 aprile 2023, n. 6 (Bilancio di previsione finanziario 2023-2025), nella parte in cui, nel sostituire il comma 2 dell'art. 14 della legge Regione Piemonte 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario 2016-2018 e disposizioni finanziarie), ha stabilito che «2. A decorrere dall'esercizio 2023 e fino all'esercizio 2032 è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, per importi, riferiti a ciascun anno, pari a 93.000.000,00 negli esercizi dal 2023 al 2025 e a euro 92.000.000,00 negli esercizi dal 2026 al 2032, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015.», invece che «2. A decorrere dall'esercizio 2023 e fino all'esercizio 2026 è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, di un importo complessivo pari a 923 milioni di euro, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015», secondo modalità rimesse a successiva legge regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente
Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 14 maggio 2024
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 febbraio 2024, n. 94

Materia: governo del territorio; turismo; diritto civile

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lett. l), Cost. e 2, primo comma, lett. g) e q) dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4)

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n. 11 (Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche)

Esito: non fondatezza della questione sollevata

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Breve, ma interessante pronuncia sui limiti della potestà legislativa regionale, in particolare delle regioni a statuto speciale.

Il Governo impugna la disposizione in epigrafe, che in pratica impone la durata massima di centottanta giorni annui alla pratica della locazione turistica, per quanto riguarda le camere arredate ubicate in immobili adibiti ad abitazione permanente o principale.

Il limite temporale si traduce in un obbligo per il proprietario degli immobili di dichiarare sotto la propria responsabilità l'impegno al rispetto del termine massimo, violando il quale si viene a versare in una situazione di cambio di destinazione d'uso.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione violerebbe la riserva allo Stato della potestà esclusiva in materia di diritto civile, oltre a comportare l'esonazione dalle competenze, sia pure primarie, da statuto speciale, relative al turismo e al governo del territorio (nel procedimento, si utilizza il termine "urbanistica", fedelmente al modello statutario valdostano).

La corte ripercorre non solo la ratio della norma, ma anche e soprattutto in questa occasione, sembra di capire, la volontà del legislatore regionale, da identificarsi nella intenzione di censire esattamente il fenomeno turistico, anche nella forma del c.d. "home sharing", un servizio simile al *bed and breakfast*, ma con prima colazione preparata in autonomia dal turista. Non solo, quello che più conta risulta essere per così dire la "non volontà" del legislatore regionale, considerando che egli non ha mai inteso, né la norma oggettivamente si muove in questa direzione, minare o compromettere il fondamento civilistico della validità degli atti, che non risentono assolutamente della eventuale dichiarazione di cambio di destinazione.

È proprio quest'ultimo punto a garantire il rispetto delle competenze legislative da parte della regione.

Conclusivamente, la questione di legittimità costituzionale viene dichiarata infondata.

SENTENZA N. 94
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, 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, lettera *f*), ultimo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n. 11 (Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2 ottobre 2023, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2023, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udita nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Roberta Guizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4, comma 1, lettera *f*), ultimo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023, nella parte in cui fissa in centottanta giorni annui la durata massima della locazione degli alloggi a uso turistico, come definiti dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 1), della medesima legge regionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., e all'art. 2, primo comma, lettere *g*) e *q*), dello statuto speciale.

Più precisamente, il ricorrente ritiene che il legislatore regionale – prevedendo, fra gli adempimenti amministrativi relativi alle locazioni per finalità turistiche, l'obbligo del locatore di attestare, fra l'altro, i periodi di esercizio dell'attività di locazione – abbia fissato la complessiva durata massima di tale attività in centottanta giorni annui. Ciò con esclusivo riferimento all'ipotesi in cui la locazione abbia a oggetto «camere arredate ubicate in unità abitative rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale» (art. 2, comma 1, lettera *a*, numero 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023), ai sensi della legge urbanistica regionale (legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998).

Con la disposizione impugnata, il legislatore valdostano avrebbe travalicato le proprie competenze legislative in materia di urbanistica e turismo, di cui all'art. 2, primo comma, lettere *g*) e *q*), dello statuto speciale. La disposizione regionale impugnata sarebbe, infatti, indebitamente intervenuta sulla durata massima della locazione, incidendo sulla libertà negoziale, come pure avrebbe compresso in modo indebito le facoltà proprietarie, sotto forma di limitazione del godimento dell'immobile adibito ad abitazione principale, in violazione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

2.– In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla difesa regionale.

2.1.– Quest'ultima eccepisce, in primo luogo, la genericità delle censure promosse dal ricorrente, il quale non avrebbe adeguatamente spiegato le ragioni per cui la disposizione regionale impugnata – là dove definisce i presupposti qualitativi e quantitativi affinché un alloggio con destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale possa rimanere tale anche se adibito a locazioni turistiche di breve durata – oltrepasserebbe il perimetro della competenza legislativa regionale primaria in materia di urbanistica, intervenendo sulla materia dei contratti.

2.1.1.– L'eccezione non è fondata.

È ormai costante la giurisprudenza di questa Corte secondo cui, nei giudizi in via principale, è «necessario [...] che la motivazione addotta a supporto delle censure, per quanto sintetica, raggiunga quella “soglia minima di chiarezza e di completezza” (sentenza n. 64 del 2016), che consenta a questa Corte di esaminare il merito dell'impugnativa proposta (tra le molte, sentenze n. 123 del 2022, n. 195 e n. 29 del 2021, n. 273 e n. 194 del 2020, n. 201 e n. 83 del 2018)» (sentenza n. 114 del 2023).

Nella specie, tale soglia risulta superata. Dal tenore letterale del ricorso, pur formulato in maniera sintetica, si desume, infatti, che il ricorrente muove dall'assunto che la «predeterminazione del periodo massimo di locazione», stabilita dalla disposizione regionale impugnata, «investe la regolamentazione stessa della locazione, incidendo quindi sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale riservata alla uniforme disciplina privatistica» e, pertanto, ne desume l'indebita invasione nella materia dell'ordinamento civile, «ambito che l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato».

2.2.– Un ulteriore motivo di inammissibilità del ricorso, dedotto dalla resistente, attiene alla asseritamente non corretta, e comunque non completa, individuazione delle norme oggetto del giudizio, ritenute lesive della sfera di competenza statale. Tale lesione, infatti, discenderebbe non tanto e non solo dalla disposizione regionale impugnata (l'art. 4, comma 1, lettera f, ultimo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023), quanto dal precedente art. 2, comma 1, lettera a), numero 1) – non oggetto di censure –, nella parte in cui, nell'individuare gli «alloggi a uso turistico», prescrive che, quando la locazione turistica breve riguarda «camere arredate ubicate in unità abitative rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale», il predetto uso deve risultare «prevalente». La disposizione regionale impugnata si limiterebbe a dare applicazione al concetto di “prevalenza”, precisando che la destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale non muta solo in caso di locazione di camere arredate all'interno dell'unità immobiliare per un periodo compreso in centottanta giorni all'anno.

2.2.1.– Anche tale eccezione si rivela priva di fondamento.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, è motivo di inammissibilità del ricorso promosso in via principale l'erronea individuazione della disposizione in ordine alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale (di recente, sentenza n. 48 del 2023) e da cui si assume derivino le lesioni denunciate. Nella specie tale ragione di inammissibilità non sussiste.

L'art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, legge reg. Valle D'Aosta n. 11 del 2023 è – infatti – impugnato proprio nella parte in cui definisce in centottanta giorni la durata complessiva massima dei periodi in cui il locatore può esercitare l'attività di locazione turistica breve, nell'ipotesi in cui quest'ultima abbia a oggetto gli alloggi turistici individuati dall'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), della medesima legge regionale: vale a dire, le «camere arredate ubicate in unità abitative rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale», per cui «risulti prevalente il predetto uso». Quest'ultima previsione, pertanto, pur contribuendo a integrare il contenuto della disposizione impugnata mediante l'individuazione della tipologia di alloggi cui si riferisce il limite temporale allo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve, risulta tuttavia estranea alla questione di legittimità costituzionale promossa con il ricorso indicato in epigrafe: questione che, come affermato dal ricorrente, verte specificamente sulla «predeterminazione del periodo massimo di locazione», operata dall'impugnato art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo,

ritenuta lesiva della libertà negoziale e della «sfera contrattuale riservata alla uniforme disciplina privatistica».

2.3.– Parimenti va rigettata l'ulteriore eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale per difetto di interesse a ricorrere avverso l'art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della legge regionale n. 11 del 2023.

Una volta accertato, infatti, che il ricorrente lamenta la lesione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia contrattuale derivante dalla predeterminazione, da parte del legislatore regionale, del periodo massimo di locazione turistica consentito (centottanta giorni annui), risulta evidente la sussistenza dell'interesse a impugnare la disposizione che espressamente stabilisce il predetto limite.

3.– Nel merito, la questione non è fondata.

3.1.– Al fine di cogliere l'esatta portata della disposizione impugnata e individuare la materia cui ricondurre la disciplina in essa contenuta, occorre, in via preliminare, ricostruire il quadro normativo di riferimento in cui essa si inserisce. Ciò in linea con il costante indirizzo di questa Corte, secondo cui «nell'individuazione della materia cui ascrivere una determinata norma, [...] occorre considerarne *ratio*, finalità e contenuti, tralasciando aspetti marginali ed effetti riflessi (*ex plurimis*, sentenza n. 193 del 2022)» (sentenza n. 267 del 2022).

3.1.1.– La disposizione impugnata si inserisce nel contesto della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023, che reca la «[d]isciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche» e cioè in materia di «locazion[i] per finalità turistiche, esercitat[e] anche in forma di impresa, di durata pari anche a un solo giorno di pernottamento e comunque non superiore a trenta giorni consecutivi, di alloggi a uso turistico» (art. 1).

Obiettivo generale della legge regionale in esame – come risulta dalla relazione illustrativa – è l'identificazione dei citati adempimenti in una forma «chiara e semplice», così da «consentire contezza del fenomeno della locazione per finalità turistiche e l'esatto dimensionamento degli arrivi e delle presenze relativi a tale tipologia di ospitalità», al fine di «sviluppare politiche in materia di turismo sempre più mirate» e in grado di rispondere alla molteplicità di esigenze correlate alla crescita di un «fenomeno turistico nuovo», quale è quello della «locazione per finalità turistiche di camere, appartamenti o case arredati a ospiti che scelgono tale soluzione di ricettività, dietro pagamento di un corrispettivo [...] anche tramite offerte su portali telematici specializzati».

3.1.2.– Si tratta del cosiddetto *home sharing*, diffusosi in particolare grazie alla creazione di piattaforme on line, volte a mettere in contatto – come si sottolinea nella già citata relazione illustrativa al disegno di legge regionale – privati (proprietari) che dispongono di spazi abitativi sottoutilizzati da concedere in locazione con altri privati in cerca di un alloggio o di una camera per brevi periodi e che non intendono ricorrere al circuito delle strutture ricettive tradizionali. La conseguente «trasformazione della dimora, permanente (prima casa) e soprattutto secondaria (seconda casa), in una struttura turistico-ricettiva estemporanea» ha generato, alla luce dei molteplici interessi coinvolti, problematiche giuridiche di varia natura (negoziali, fiscali, urbanistiche, turistiche, di tutela della concorrenza e di corretta gestione e trasparenza dei dati), sollecitando numerosi interventi regolatori, di provenienza statale, regionale e finanche europea, in ragione delle diverse competenze normative chiamate in causa.

Il legislatore statale inizialmente si era limitato a escludere l'applicabilità alle locazioni con finalità meramente turistiche di alcune delle disposizioni generali relative alle locazioni degli immobili a uso abitativo, dettate dalla legge n. 431 del 1998, in quanto non compatibili con la specifica causa. Solo successivamente disposizioni statali hanno individuato nella disciplina del codice civile in tema di locazione la relativa regolamentazione (art. 53 del d.lgs. n. 79 del 2011). Alcuni anni più tardi – al principale scopo di delinearne il regime fiscale e i relativi adempimenti (come si evince dalla stessa rubrica dell'art. 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante «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) – si è poi provveduto a definire le locazioni

turistiche brevi alla stregua di «contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni [...] stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare». Ulteriori adempimenti e limiti sono stati introdotti, ancor più di recente, con disposizioni specifiche, ancora per finalità fiscali (come ad esempio nel caso dell'art. 1, comma 595, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023»); come pure a tutela della sicurezza (si veda, in particolare, l'art. 109, regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante «Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza», la cui applicabilità alle locazioni di appartamenti ad uso abitativo per le permanenze turistiche brevi è stata confermata dalla circolare del Ministero dell'interno 26 giugno 2015, n. 4023); fino ad arrivare alle previsioni contenute nell'art. 13-ter del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, adottate «[a]l fine di assicurare la tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato, il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale e la sicurezza del territorio e per contrastare forme irregolari di ospitalità».

Nella medesima linea di tutela della trasparenza del mercato si pone il recentissimo regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e di modifica del regolamento (UE) 2018/1724, approvato sulla base della proposta formulata dalla Commissione dell'Unione europea il 7 novembre 2022. Tale regolamento segna l'introduzione di un quadro normativo omogeneo e armonizzato per gli Stati membri dell'Unione europea, in materia di generazione e di condivisione dei dati inerenti ai citati servizi, al fine di migliorarne l'accesso da parte delle autorità pubbliche e garantirne la qualità, consentendo a queste ultime di valutare correttamente l'impatto dei medesimi servizi sui propri territori e di elaborare le relative politiche in modo efficace e proporzionato. Ciò in vista dello scopo ultimo di assicurare una prestazione corretta, inequivocabile e trasparente di servizi di locazione di alloggi a breve termine nel mercato interno, nel quadro di un ecosistema del turismo equilibrato.

Come la stessa formulazione delle disposizioni più recenti del legislatore statale ed europeo in tema di locazioni turistiche brevi lascia trasparire, anche per il legislatore regionale è previsto uno spazio di intervento, che viene in rilievo con particolare riferimento all'ambito del turismo, nonché a quello del governo del territorio e dell'urbanistica.

Con riguardo al primo ambito, proprio in relazione alle locazioni turistiche brevi, questa Corte ha avuto già occasione di affermare che «gli aspetti turistici anche di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012)» (sentenza n. 84 del 2019) e comprendono tutti gli adempimenti amministrativi, purché precedenti ed esterni al contratto in quanto tale (come, ad esempio, quello, introdotto dalla disposizione regionale lombarda allora scrutinata, relativo ad un codice identificativo di riferimento delle singole unità ricettive), che siano utili al fine di «creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche» (ancora sentenza n. 84 del 2019).

Ancora più evidente è l'incidenza della forte crescita delle locazioni turistiche brevi sulla competenza legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio. È, infatti, un dato di esperienza che dalla moltiplicazione delle stesse e dal connesso aumento dei flussi turistici possa derivare la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali, la cui disciplina è peraltro riservata alla competenza legislativa regionale. Ne consegue che rientra nella competenza del legislatore regionale intervenire sulla destinazione d'uso degli immobili – in linea con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale

all'art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» – considerato che essa «connota l'immobile sotto l'aspetto funzionale, condiziona il carico urbanistico, legato al fabbisogno di strutture e di spazi pubblici, e incide sull'ordinata pianificazione del territorio» (sentenza n. 124 del 2021; in senso analogo, sentenze n. 2 del 2021 e n. 247 del 2020).

3.1.3.– È in questo quadro che va intesa la portata dell'impugnato art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023.

Tale previsione si colloca nell'ambito della disciplina degli adempimenti amministrativi inerenti alle locazioni turistiche brevi, che l'art. 1 espressamente dichiara essere stata adottata nell'esercizio della competenza legislativa regionale primaria in materia di urbanistica e di turismo e «in armonia con la legislazione eurounitaria e statale in materia di locazioni a uso abitativo», come peraltro confermato dalla relazione illustrativa nonché dal recepimento della definizione di locazione turistica breve di cui all'art. 4 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito.

In particolare, il disposto dell'art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della citata legge regionale rientra nella generale previsione dell'obbligo del locatore di trasmettere al comune, nel cui territorio è ubicato l'alloggio a uso turistico, una dichiarazione sostitutiva contenente una serie di dati (fra cui, ad esempio, l'indirizzo e gli estremi catastali, il numero di camere o vani destinati a finalità turistiche e dei relativi posti letto). La specifica parte della disposizione oggetto di censura è quella in cui, nel richiedere fra tali dati anche l'indicazione del periodo di esercizio dell'attività locatizia, si fissa in centottanta giorni all'anno la durata massima di tale attività, limitatamente – però – all'ipotesi in cui la medesima abbia a oggetto «camere arredate ubicate in unità abitative rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale» (art. 2, comma 1, lettera a, numero 1, della medesima legge regionale). Queste ultime rientrano, infatti, fra gli «alloggi a uso turistico» solo «a condizione che risulti prevalente il predetto uso».

Tale previsione si collega, a sua volta, all'art. 3 della medesima legge regionale, ove viene dettata espressamente la «[d]isciplina urbanistica» delle locazioni turistiche brevi, precisando che non costituisce mutamento di destinazione d'uso, ai sensi dell'art. 74 della legge urbanistica regionale (legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998), l'attività di locazione per finalità turistiche, purché «esercitata nel rispetto delle disposizioni della presente legge». D'altro canto, la legge urbanistica regionale cui il citato art. 3 rinvia, dopo aver precisato che la destinazione d'uso corrisponde all'«uso cui l'immobile o parte di esso è destinato, sotto il profilo delle attività da svolgere nell'immobile stesso» (art. 73, comma 1), dispone che «[s]i ha mutamento della destinazione d'uso quando l'immobile, o parte di esso, viene ad essere utilizzato, in modo non puramente occasionale e momentaneo, per lo svolgimento di attività appartenenti ad una categoria di destinazioni, fra quelle elencate all'art. 73, comma 2, diversa da quella in atto» (art. 74, comma 1). E, fra le varie categorie di destinazione d'uso, distingue quella «ad abitazione permanente o principale» (art. 73, comma 2, lettera d), da quella «ad abitazione temporanea» (art. 73, comma 2, lettera d[-]bis).

Risulta, pertanto, evidente che il legislatore regionale – nell'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di urbanistica a esso affidata dall'art. 2, primo comma, lettera g), dello statuto speciale – ha inteso dare applicazione e concretizzazione a quanto già stabilito nella legge urbanistica regionale, ravvisando un mutamento di destinazione d'uso dell'immobile, da abitazione principale ad abitazione temporanea, nell'ipotesi di locazioni turistiche brevi di parti dello stesso (le «camere arredate») per un tempo superiore a centottanta giorni annui, ritenute dare luogo a un uso «non puramente occasionale e momentaneo» (così l'art. 74, comma 1, della legge urbanistica regionale). Ciò, peraltro, anche in linea con i compiti, propri della Regione e degli enti locali, di «continuo monitoraggio» e «permanente conoscenza del territorio e delle sue trasformazioni» (art. 9, comma 4, della citata legge urbanistica regionale), in specie con riferimento ai casi di «sovraccarico ambientale prodotto dai flussi turistici nelle aree che esercitano maggior attrazione e presentano nel contempo particolare sensibilità» (lettera f), nonché di «distribuzione delle presenze turistiche nel territorio» (lettera m), nell'ottica del rispetto di tutte le misure previste nel piano territoriale paesaggistico. Coerentemente, in caso di violazione di tale prescrizione, sono previste specifiche

conseguenze di natura amministrativa, quali l'irrogazione della sanzione contemplata dall'art. 9 della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023, oltre all'esclusione del particolare regime di agevolazione, in materia edilizia, previsto per le abitazioni principali.

Resta da aggiungere che, ai fini del mutamento di destinazione d'uso dell'immobile in cui siano collocate le camere arredate oggetto della locazione turistica breve, il legislatore regionale avrebbe potuto scegliere un differente criterio di concretizzazione, magari non limitato al mero fattore temporale. Ma non è oggetto del ricorso la compatibilità della soluzione adottata sul punto dal legislatore con le ragioni di tutela del diritto di proprietà, di cui all'art. 42 Cost.

In definitiva, alla luce della disciplina regionale in esame considerata nel suo complesso, è certo che il superamento dei centottanta giorni non determina alcun effetto sui contratti di locazione turistica breve, che conservano la loro piena validità ed efficacia e restano disciplinati dalle previsioni del codice civile a norma dell'art. 53 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito. Né, in questo quadro, può considerarsi in alcun modo rilevante in senso difforme l'espressione letterale utilizzata dal legislatore regionale «[i]n ogni caso, la durata complessiva dei predetti periodi non può superare i centottanta giorni all'anno»: tale disposizione, semplicemente, fissa il limite temporale oltre il quale l'immobile oggetto del contratto si ritiene, in armonia con le previsioni della legge regionale urbanistica, destinato ad un utilizzo diverso rispetto a quello originario, legittimando interventi di natura amministrativa che, senza pregiudizio per la validità e l'efficacia dei contratti stipulati tra i privati, rientrano pienamente nelle competenze regionali.

La disposizione regionale impugnata, in sostanza, lungi dall'incidere sulla disciplina della durata dei contratti di locazione turistica breve e quindi sulla materia dell'ordinamento civile, come sostenuto dal ricorrente, si pone al crocevia delle materie dell'urbanistica e del turismo, assegnate alla competenza legislativa primaria della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dall'art. 2, primo comma, lettere g) e q), dello statuto speciale, come affermato in modo esplicito nell'art. 1 della citata legge regionale n. 11 del 2023.

Essa, dunque, si inserisce coerentemente nel quadro di previsioni regionali il cui esclusivo orizzonte – che coincide con la sfera di competenza – è quello di governare le trasformazioni urbanistiche connesse alla moltiplicazione delle locazioni turistiche brevi, in un'ottica di tutela del territorio e di realizzazione di una sua ordinata pianificazione (sentenza n. 124 del 2021), che si coniuga con quell'attività di «promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche» che questa Corte ha già riconosciuto appartenere alla competenza legislativa residuale regionale (sentenza n. 84 del 2019).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n. 11 (Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e all'art. 2, primo comma, lettere g) e q), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), 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 21 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente
Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 24 maggio 2024
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 19 marzo 2024, n. 95

Materia: perequazione delle risorse finanziarie

Parametri invocati: art. 3, art. 5 e 117 Cost., art. 23, artt. 81, 116, 117, terzo comma, 119 e 136 Cost.; artt. 3, 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), anche in relazione all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e all'art. 1, comma 837, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2007).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Sardegna

Oggetto: art. 1, commi 494, 495 e 496, 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).

Esito:

- 1) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto promossa in riferimento all'art. 136 Cost;
- 2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge in oggetto, promosse in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost, 5 e 117, terzo comma, Cost., con riguardo al principio di leale collaborazione, e agli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.
- 3) inammissibilità di tutte le altre questioni di legittimità sollevate.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il comma 494 dell'articolo 1 della legge in oggetto stabilisce che: «[i]n attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024».

Il comma 495 stabilisce che: «[i]l fondo di cui al comma 494 è destinato al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna».

Il comma 496 prevede che: «[c]on decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo di cui al comma 494».

Il primo gruppo di censure sollevate dalla Regione Sardegna riguarda l'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto ai sensi dei quali, ad avviso della ricorrente, per il triennio 2023-2025, non sarebbero riconosciute alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna, così determinando la violazione del principio di ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost., del principio di «leale collaborazione» ai sensi degli artt. 5 e 117 Cost., degli artt. 81, 116, 117, terzo comma, 119 e 136 Cost., nonché degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 27 della l. 42/2009 e all'art. 1, comma 837, della l. 296/2006.

Il secondo gruppo di censure riguarda l'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge in oggetto per violazione degli artt. 3 e 23 Cost., con riguardo ai principi di legalità e di ragionevolezza.

Il terzo gruppo di censure è rivolto all'art. 1, comma 496, della medesima legge, nella parte in cui non prevede che le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo siano stabiliti «previa intesa con le Regioni interessate» o, in via subordinata, «sentite le Regioni interessate», violando in tal modo il principio di «leale collaborazione» di cui agli artt. 5 e 117 Cost.; l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché gli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della l. 296/2006.

Per quanto concerne la lamentata violazione dell'art. 119 Cost., secondo la ricorrente il legislatore statale avrebbe disatteso l'obbligo di approntare risorse adeguate per superare gli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e ciò sarebbe desumibile da elementi sintomatici, quali la differenza tra le somme stanziolate dalle disposizioni impugnate e il contributo di finanza pubblica imposto alla Regione autonoma della Sardegna nonché la determinazione dell'ammontare del contributo senza una specifica istruttoria, consensuale o partecipata, volta a stabilire l'entità delle risorse necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Invece la violazione del principio di ragionevolezza art. *ex* 3 Cost. deriverebbe dalla esiguità del contributo e dalla sua conseguente inidoneità rispetto alle effettive necessità per sostenere il sistema economico-sociale sardo.

A giudizio della ricorrente, l'esiguità delle risorse approntate dalle disposizioni impugnate ridonderebbe altresì sull'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, in quanto la Regione subirebbe gli effetti negativi relativi agli svantaggi derivanti dall'insularità, sia in termini di costi sopportati per sopperire a tali svantaggi, sia in termini di minore gettito erariale derivante dagli effetti di depressione del reddito prodotto sul territorio regionale, che comporterebbero una minore compartecipazione alle entrate erariali.

Inoltre, l'insufficienza delle risorse stanziolate dalle predette disposizioni comporterebbe anche una non ragionevole compressione della competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e «grandi reti di trasporto e di navigazione» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

A giudizio della ricorrente, l'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto inciderebbe altresì sulla competenza legislativa primaria nella materia «turismo e industria alberghiera» di cui all'art. 3, primo comma, lettera *p*), dello statuto speciale. Le disposizioni impugnate inciderebbero inoltre sulla competenza amministrativa attribuita alla Regione dall'art. 1, comma 837, della l. 296/2006 nella materia «continuità territoriale» e sulla relativa potestà legislativa regionale in forza del cosiddetto «principio del parallelismo» di cui all'art. 6 dello statuto speciale.

Sarebbe violato anche l'art. 116 Cost., in quanto la normativa in esame determinerebbe uno svilimento della sfera di autonomia costituzionale riconosciuta alla Regione dallo statuto speciale.

L'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto violerebbe, altresì, gli artt. 81 e 136 Cost., anche in riferimento al principio di leale collaborazione *ex* artt. 5 e 117 Cost.

Quanto all'art. 81 Cost., il precetto costituzionale sarebbe violato perché il legislatore statale si sarebbe sottratto all'obbligo di disporre un prioritario intervento finanziario in ossequio al principio di equilibrio dinamico di bilancio.

Con riferimento all'art. 136 Cost., la Regione lamenta il mancato adempimento di quanto stabilito nella sentenza della Corte, la n. 6 del 2019 con la quale era stato imposto allo Stato di procedere a una ragionevole e proporzionata quantificazione degli oneri derivanti dallo svantaggio per il regime di insularità al fine di dare sollecita applicazione alle disposizioni statutarie e costituzionali che garantiscono l'autonomia della ricorrente. Le disposizioni in esame determinerebbero la violazione del giudicato costituzionale, avendo sostanzialmente protrato l'efficacia di una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima.

La Regione autonoma Sardegna ha impugnato inoltre l'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge in oggetto per violazione degli artt. 3 e 23 Cost. con riguardo ai principi di ragionevolezza e legalità. Secondo la ricorrente, sarebbero state parificate situazioni e circostanze oggettivamente

diverse senza offrire alcun criterio ragionevole e proporzionato per il distinto trattamento delle due Regioni insulari. Inoltre, il legislatore statale non avrebbe delimitato adeguatamente la discrezionalità dell'amministrazione circa il riparto del finanziamento tra le due circoscrizioni regionali. La ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui la riserva di legge art. 23 Cost. avrebbe carattere "relativo" e la legge dovrebbe individuare sufficienti criteri direttivi e tracciare le linee generali della disciplina.

Il comma 496 viene anche esso invece impugnato per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117, terzo comma, Cost. nonché degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale anche in relazione all'art. 1, comma 837, della L. 296/2006.

Tale disposizione, pertanto, a suo giudizio, intersecherebbe la propria competenza legislativa concorrente nelle materie «coordinamento della finanza pubblica», «grandi reti di trasporto e di navigazione» e «porti e aeroporti civili», (art. 117, terzo comma, Cost., ad essa applicabile ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) e violerebbe altresì l'autonomia finanziaria regionale (artt. 7 e 8 dello statuto speciale) nonché la competenza legislativa nella materia «turismo [e] industria alberghiera» (art. 3, primo comma, lettera *p*, dello statuto di autonomia), direttamente incisa dalla disciplina del servizio di trasporto aereo, e quella nella materia «continuità territoriale» attribuita alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 1, comma 837, della l. 296/2006, per effetto del principio del parallelismo sancito dall'art. 6 dello statuto speciale.

La Corte costituzionale ritiene in primo luogo che la censura promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto, in riferimento all'art. 119 Cost., anche in relazione all'art. 27 della L. 42/2009, sia inammissibile per insufficiente motivazione in quanto la ricorrente non fornisce una compiuta dimostrazione del pregiudizio patito mentre la Corte è costante nel ritenere che sul ricorrente gravi l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato.

La Corte ritiene altresì inammissibile, per carente ricostruzione del quadro normativo, anche la censura promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto, in riferimento al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) A suo giudizio, infatti, la Regione, in contrasto con l'esigenza di non considerare gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario, non tiene conto del fatto che, per il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, determinato anche dall'insularità, sono state previste, oltre a quelle attribuite dalle disposizioni impuginate, ulteriori risorse (es: risorse stanziare nel Fondo perequativo infrastrutturale, nel Piano nazionale complementare, nel Fondo per lo sviluppo e la coesione, nei Fondi strutturali europei e nel Piano nazionale di ripresa e resilienza).

La Corte ritiene inoltre inammissibili, per carenza di motivazione, anche le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dei commi 494, 495 e 496 dell'art. 1 della legge in oggetto in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e agli artt. 3, primo comma, lettera *p*), 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della l. 296/2006.

Considerazioni analoghe valgono per la censura promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto, in riferimento all'art. 116 Cost., per violazione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni a statuto speciale.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto promossa in riferimento all'art. 81 Cost. con riguardo al principio di equilibrio del bilancio è ritenuta inammissibile perché non raggiunge la «soglia minima di chiarezza e di completezza»

La Corte poi, avvalendosi della facoltà di decidere l'ordine delle questioni di legittimità costituzionale da affrontare, ritiene di valutare primariamente quella promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto in riferimento all'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale formatosi nella sentenza 6 /2019 in quanto tale censura «riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre» in quanto «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenze n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010).

La Corte ritiene tale questione non fondata nel merito.

Nel chiarire la portata dell'art. 136, primo comma, Cost., essa afferma che la violazione del giudicato costituzionale sussiste, non solo, nel caso in cui il legislatore intenda direttamente ripristinare o preservare l'efficacia di una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima, ma ogniqualvolta una disposizione di legge intenda mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti della struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale.

Con la predetta sentenza 6/2019, l'art. 1, comma 851, della L. 205/2017 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosceva alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per consentire una fisiologica programmazione delle funzioni regionali.

Con le disposizioni oggetto del giudizio di costituzionalità in esame, secondo la Corte, non vi è una «mera riproduzione» della normativa dichiarata costituzionalmente illegittima e neppure la realizzazione, in modo indiretto, di esiti corrispondenti (*ex multis* sentenza n. 250 del 2017). Pertanto a suo giudizio, le disposizioni in esame non risultano lesive del giudicato costituzionale.

La Corte ritiene non fondate neppure le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dei commi 494, 495 e 496 dell'art. 1 della legge in oggetto in riferimento agli artt. 5 e 117 Cost., con riguardo al principio di «leale collaborazione», e agli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della l. 296/2006.

La Corte ha più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nelle ipotesi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, che incida su materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente. Essa ha altresì specificato che la necessità del parere o dell'intesa si ravvisa principalmente in due casi: in primo luogo, quando vi sia un intreccio di competenze legislative che non permetta di individuare un «ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri»; in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022, n. 71 e n. 61 del 2018). In tali casi, ai fini della salvaguardia delle competenze regionali, la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali (da ultimo, sentenze n. 179, n. 123 e n. 114 del 2022).

Al 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 (sentenze n. 78 del 2020 e n. 164 del 2019).

L'intervento finanziario delineato dall'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge in oggetto si configura come un intervento statale «speciale», finalizzato a promuovere la riduzione degli svantaggi derivanti dall'insularità ai sensi dell'art. 119 Cost., da inquadrare nell'ambito di «aiuti sociali», ai sensi dell'art. 107, paragrafo 2, lettera *a*), TFUE – il quale stabilisce che sono compatibili con il mercato interno gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti – e dell'art. 51 del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE da attuare attraverso un contributo sul prezzo del biglietto, fino ad esaurimento delle risorse finanziarie disponibili, per le rotte di collegamento tra gli aeroporti situati in Sicilia e in Sardegna e gli aeroporti situati all'interno dello spazio economico europeo, a favore dei soggetti residenti nei territori delle due regioni che maggiormente subiscono gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Poiché dunque si tratta di interventi riconducibili a una duplice direttrice, la Corte reputa non fondate le questioni promosse nei confronti dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge in oggetto.

A suo giudizio, il finanziamento previsto dalle disposizioni impugnate è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), nella materia «perequazione delle risorse finanziarie». L'intervento statale pertanto non incide sulle competenze regionali evocate dalla ricorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «porti e aeroporti civili», «turismo [e] industria alberghiera» e neppure incide sull'autonomia finanziaria della Regione.

Per la Corte, poiché non vi è, in relazione alle disposizioni impugnate, quell'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali che in altre occasioni l'ha condotta ad affermare la necessità della leale collaborazione, la censura svolta in tal senso dalla Regione non è fondata.

L'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge in oggetto è stato impugnato anche in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost. con riguardo al principio di legalità, in uno con quello di ragionevolezza.

La Corte è pertanto chiamata a verificare se sia irragionevole l'istituzione del fondo previsto dalle disposizioni impugnate. Il principio di ragionevolezza, per costante giurisprudenza della Corte, risulta leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità, intesa come contraddittorietà intrinseca *intra legem*, tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata. La Corte ritiene che nel caso di specie non sia ravvisabile alcuna intrinseca contraddittorietà tra la finalità perseguita dal legislatore e l'istituzione di un fondo destinato «al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna».

La Corte ritiene, infine, non fondata anche la questione di legittimità relativa alla asserita violazione del principio di legalità in quanto, a suo giudizio, il legislatore statale ha specificato in modo chiaro e preciso le finalità del fondo (interventi per la mobilità aerea), l'ammontare delle risorse da destinare agli obiettivi predefiniti, i soggetti destinatari dei contributi (i cittadini residenti nelle due Regioni insulari) e lo strumento attraverso il quale devono essere stabiliti i criteri e le modalità di assegnazione delle risorse (decreto interministeriale).

SENTENZA N. 95
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. 1, commi 494, 495 e 496, 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), promosso dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso notificato il 27 febbraio 2023, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2023, iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi gli avvocati Massimo Luciani e Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 19 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, in riferimento a plurimi parametri costituzionali, suddividendole in tre gruppi.

Il comma 494 stabilisce che: «[i]n attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024».

Il comma 495 stabilisce che: «[i]l fondo di cui al comma 494 è destinato al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna».

Il comma 496 prevede che: «[c]on decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo di cui al comma 494».

1.1.– Il primo gruppo di censure riguarda l'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 ai sensi dei quali, ad avviso della ricorrente, per il triennio 2023-2025, non sarebbero riconosciute alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna, così determinando la violazione del principio di ragionevolezza *ex* art. 3 Cost., del principio di «leale collaborazione» *ex* artt. 5 e 117 Cost., degli artt. 81, 116, 117, terzo comma, 119 e 136 Cost., nonché degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.

1.2.– Il secondo gruppo di censure riguarda l'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022 per violazione degli artt. 3 e 23 Cost., con riguardo ai principi di legalità e di ragionevolezza.

1.3.– Il terzo gruppo di censure è rivolto all'art. 1, comma 496, della medesima legge, nella parte in cui non prevede che le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo siano stabiliti «previa intesa con le Regioni interessate» o, in via subordinata, «sentite le Regioni interessate», violando in tal modo il principio di «leale collaborazione» di cui agli artt. 5 e 117 Cost.; l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché gli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.

Prima di procedere all'esame delle singole censure occorre precisare che la ricorrente non chiede la caducazione delle disposizioni impugnate bensì invoca una pronuncia additiva, che imponga al legislatore statale di riconoscere alla Regione adeguate risorse per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna e di prevedere il suo coinvolgimento al fine di stabilire i criteri di ripartizione delle risorse.

2.– L'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 violerebbe anzitutto l'art. 119 Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe disatteso l'obbligo di approntare risorse adeguate per superare gli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità.

La ricorrente sostiene che l'illegittimità costituzionale dei predetti commi per violazione dell'art. 119 Cost. sarebbe desumibile da elementi sintomatici, quali la differenza tra le somme stanziare dalle disposizioni impugnate e il contributo di finanza pubblica imposto alla Regione autonoma della Sardegna nonché la determinazione dell'ammontare del contributo senza una specifica istruttoria, consensuale o partecipata, volta a stabilire l'entità delle risorse necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

2.1.– La ricorrente afferma, altresì, che l'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 violerebbe il principio di leale collaborazione sancito dagli artt. 5 e 117 Cost. in quanto il contributo ivi previsto sarebbe stato determinato senza alcuna forma di coinvolgimento delle regioni interessate.

2.2.– Le disposizioni in esame violerebbero anche il principio di ragionevolezza *ex* art. 3 Cost. in quanto l'esiguità del contributo e la sua conseguente inidoneità, rispetto alle effettive necessità per sostenere il sistema economico-sociale sardo, si tradurrebbero nella non ragionevolezza della stessa normativa. Tale vizio si coglierebbe anche in forza della contraddittorietà tra gli stanziamenti e la specifica finalità indicata dalla legge di «garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei [...] da e per la Sardegna» a tutela della «mobilità dei cittadini residenti nel territorio».

2.3.– L'esiguità delle risorse approntate dalle disposizioni impugnate ridonderebbe altresì sull'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, in quanto la Regione subirebbe gli effetti negativi relativi agli svantaggi derivanti dall'insularità, sia in termini di costi sopportati per sopperire a tali svantaggi, sia in termini di minore gettito erariale derivante dagli effetti di depressione del reddito prodotto sul territorio regionale, che comporterebbero una minore compartecipazione alle entrate erariali.

2.4.– L'insufficienza delle risorse stanziare dalle predette disposizioni comporterebbe anche una non ragionevole compressione della competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e «grandi reti di trasporto e di navigazione» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. La Regione lamenta un pregiudizio nell'esercizio della competenza legislativa nelle predette materie derivante dal fatto che lo Stato non avrebbe provveduto a stanziare le risorse necessarie a far fronte agli svantaggi conseguenti alla condizione di insularità.

2.5.– L'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 inciderebbe altresì sulla competenza legislativa primaria nella materia «turismo e industria alberghiera» di cui all'art. 3, primo comma, lettera *p*), dello statuto speciale. Le disposizioni impugnate inciderebbero inoltre sulla competenza amministrativa attribuita alla Regione dall'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006 nella materia «continuità territoriale» e sulla relativa potestà legislativa regionale in forza del cosiddetto «principio del parallelismo» di cui all'art. 6 dello statuto speciale.

2.6.– Sarebbe violato anche l'art. 116 Cost., in quanto la normativa in esame determinerebbe uno svilimento della sfera di autonomia costituzionale riconosciuta alla Regione dallo statuto speciale.

2.7.– L’art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 violerebbe, altresì, gli artt. 81 e 136 Cost., anche in riferimento al principio di leale collaborazione *ex* artt. 5 e 117 Cost.

Quanto all’art. 81 Cost., il precetto costituzionale sarebbe violato perché il legislatore statale si sarebbe sottratto all’obbligo di disporre un prioritario intervento finanziario in ossequio al principio di equilibrio dinamico di bilancio.

Con riferimento all’art. 136 Cost., la Regione lamenta il mancato adempimento di quanto stabilito nella sentenza di questa Corte n. 6 del 2019 con la quale era stato imposto allo Stato di procedere a una ragionevole e proporzionata quantificazione degli oneri derivanti dallo svantaggio per il regime di insularità al fine di dare sollecita applicazione alle disposizioni statutarie e costituzionali che garantiscono l’autonomia della ricorrente. Le disposizioni in esame determinerebbero la violazione del giudicato costituzionale, avendo sostanzialmente protrato l’efficacia di una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima.

3.– La Regione autonoma Sardegna ha impugnato inoltre l’art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, per violazione degli artt. 3 e 23 Cost. con riguardo ai principi di ragionevolezza e legalità.

Asserisce la ricorrente che, in primo luogo, con i commi impugnati sarebbero state parificate situazioni e circostanze oggettivamente diverse senza offrire alcun criterio ragionevole e proporzionato per il distinto trattamento delle due Regioni insulari, le quali rappresenterebbero realtà differenti quanto all’estensione territoriale, alla popolazione e alla distanza dalle aree più sviluppate del Paese e presenterebbero caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali del tutto specifiche.

Inoltre, il legislatore statale, con le disposizioni impuginate, non avrebbe delimitato adeguatamente la discrezionalità dell’amministrazione circa il riparto del finanziamento tra le due circoscrizioni regionali. Su questo specifico aspetto la ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui la riserva di legge *ex* art. 23 Cost. avrebbe carattere “relativo” e la legge non potrebbe limitarsi a conferire un potere regolativo attraverso una “norma in bianco”, dovendo invece individuare sufficienti criteri direttivi e tracciare le linee generali della disciplina (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 269 del 2017).

4.– La Regione autonoma Sardegna ha impugnato infine l’art. 1, comma 496, della legge n. 197 del 2022 per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117, terzo comma, Cost. nonché degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale anche in relazione all’art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.

4.1.– L’art. 1, comma 496, attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e della finanze, la competenza a stabilire modalità e criteri per l’utilizzo del fondo introdotto dal comma 494, prevedendo che tale competenza sia esercitata senza alcuna forma di coinvolgimento delle regioni interessate ed estromettendo quindi la Regione ricorrente dal relativo processo decisionale in violazione del principio di leale collaborazione *ex* artt. 5 e 117 Cost.

4.2.– Il comma 496, inoltre, omettendo di fornire qualsiasi indicazione sulla ripartizione delle somme tra la Regione Siciliana e la Regione autonoma Sardegna e sulle modalità del loro impiego intersecherebbe la competenza legislativa concorrente della ricorrente nelle materie «coordinamento della finanza pubblica», «grandi reti di trasporto e di navigazione» e «porti e aeroporti civili», tutte presidiate dall’art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla medesima Regione ai sensi dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

4.3.– La disposizione impugnata violerebbe, altresì, l’autonomia finanziaria regionale, garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale.

Sostiene la difesa regionale, con riguardo alle risorse stanziare ai sensi del novellato art. 119 Cost., che gli squilibri dovuti alla condizione d’insularità dovrebbero essere tenuti in debito conto nella determinazione degli spazi finanziari da riconoscere alla Regione nell’ambito delle regolazioni economico-finanziarie con lo Stato, con il coinvolgimento dell’ente territoriale.

4.4.– Da ultimo, la Regione autonoma Sardegna afferma che la disposizione in esame violerebbe la propria competenza legislativa nella materia «turismo [e] industria alberghiera» (art. 3, primo

comma, lettera *p*, dello statuto di autonomia), direttamente incisa dalla disciplina del servizio di trasporto aereo, e quella nella materia «continuità territoriale» attribuita alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, per effetto del principio del parallelismo sancito dall'art. 6 dello statuto speciale.

5.– In via preliminare occorre valutare l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale alla luce della giurisprudenza di questa Corte.

5.1.– La censura promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 in riferimento all'art. 119 Cost., anche in relazione all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, è inammissibile per insufficiente motivazione.

La Regione si limita ad affermare genericamente che il legislatore statale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, avrebbe dovuto contemplare l'impatto della propria condizione insulare oltre che quella della Regione Siciliana mentre lo Stato si sarebbe sottratto «arbitrariamente agli obblighi derivanti dall'art. 119 Cost.», in quanto una stima complessiva dei costi e dei loro effetti sull'autonomia finanziaria della ricorrente non sarebbe stata ancora effettuata e le risorse stanziare dalle disposizioni impugnate non sarebbero sufficienti né adeguate.

La ricorrente, tuttavia, non fornisce una compiuta dimostrazione del pregiudizio patito. In particolare, non considera il complesso dei contributi e dei finanziamenti disposti dalla legislazione statale per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità e neppure tiene conto che il fondo e le risorse di cui ai commi 494 e 495 sono destinati unicamente al finanziamento di interventi per la mobilità aerea dei cittadini residenti nel territorio siciliano e sardo.

Questa Corte è costante nel ritenere che sul ricorrente grava l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato ritenendo quindi inammissibili le questioni di legittimità costituzionale in cui si denunci la violazione dell'autonomia finanziaria e i principi contenuti nell'art. 119 Cost. a causa dell'inadeguatezza delle risorse a disposizione delle regioni, senza puntuali riferimenti a dati più analitici relativi alle entrate e alle uscite (in tal senso, sentenze n. 63 del 2024, n. 83 del 2019 e n. 5 del 2018).

La genericità e l'insufficienza della motivazione circa l'asserito contrasto delle disposizioni impugnate con i parametri evocati comporta, per costante orientamento di questa Corte, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 171 del 2021).

5.2.– Anche la censura promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 in riferimento al principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 Cost. si palesa inammissibile per carente ricostruzione del quadro normativo (sentenza n. 84 del 2022).

La Regione, difatti, nel lamentare l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate non fornisce una completa ricostruzione del complessivo quadro normativo di riferimento, in particolare, come evidenziato dalla difesa statale, non considera che, per il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, determinato anche dall'insularità, sono previste, oltre a quelle attribuite dalle disposizioni impugnate, ulteriori risorse quali, tra le altre, quelle stanziare nel Fondo perequativo infrastrutturale, nel Piano nazionale complementare, nel Fondo per lo sviluppo e la coesione, nei Fondi strutturali europei e nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Alla luce dell'esigenza – più volte ribadita da questa Corte (tra le altre, sentenze n. n. 83 del 2019 e n. 205 del 2016) – di non considerare gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario, la lacunosa ricostruzione del composito quadro normativo e del complesso dei contributi e finanziamenti previsti dalla normativa statale determina l'inammissibilità della questione (*ex multis*, sentenza n. 63 del 2024).

5.3.– Anche le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dei commi 494, 495 e 496 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e agli artt. 3, primo comma, lettera *p*), 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, sono inammissibili per carenza di motivazione.

La Regione non motiva in alcun modo la lesione dei parametri costituzionali evocati limitandosi ad affermare in modo generico e assertivo che le disposizioni in esame violerebbero l'art. 117, terzo

comma, Cost. per irragionevole compressione della competenza legislativa concorrente nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «grandi reti di trasporto e di navigazione», nonché della sfera di autonomia regionale garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e della competenza legislativa primaria nella materia «turismo [e] industria alberghiera» di cui all'art. 3, primo comma, lettera *p*), dello statuto di autonomia, altresì per violazione delle competenze nella materia «continuità territoriale» attribuite alla Regione dall'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006 e dall'art. 6 dello statuto speciale.

In conseguenza della genericità e insufficiente motivazione circa l'asserito contrasto delle disposizioni impugnate con i parametri evocati, anche queste censure, alla luce della già richiamata giurisprudenza costituzionale, sono inammissibili (sentenze n. 68 del 2024 e n. 217 del 2022).

5.4.– Considerazioni analoghe valgono per la censura promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022, in riferimento all'art. 116 Cost., per violazione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni a statuto speciale.

Anche con riguardo a questa censura la ricorrente si limita ad affermare che le disposizioni impugnate violerebbero la propria sfera di autonomia, senza tuttavia fornire adeguata motivazione e soprattutto senza spiegare in che modo l'attribuzione delle risorse prevista dalle disposizioni impugnate possa inficiare l'autonomia della Regione a statuto speciale.

La genericità e insufficienza della motivazione sull'asserita violazione del parametro costituzionale evocato determina l'inammissibilità della censura.

5.5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 promossa in riferimento all'art. 81 Cost. con riguardo al principio di equilibrio del bilancio è anch'essa inammissibile.

La Regione si limita ad affermare che il legislatore statale si sarebbe «sottratto all'obbligo di disporre un prioritario intervento finanziario in ossequio al principio di equilibrio dinamico di bilancio», senza chiarire in che modo le risorse attribuite dalle disposizioni impugnate possano determinare la violazione dell'evocato parametro costituzionale.

La censura non raggiunge la «soglia minima di chiarezza e di completezza» e pertanto deve essere dichiarata inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 123 del 2022, n. 176, n. 95, n. 52 e n. 42 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 125 del 2023).

6.– Ciò posto, nel procedere ad esaminare il merito delle restanti censure, questa Corte, avvalendosi della facoltà di decidere l'ordine delle questioni di legittimità costituzionale da affrontare (sentenze n. 120 del 2022, n. 260 del 2021, n. 246 del 2020 e n. 258 del 2019), ritiene di valutare primariamente quella promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 in riferimento all'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale formatosi nella sentenza n. 6 del 2019. Tale censura, infatti, «riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre» in quanto «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenze n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010).

Nel merito la questione di legittimità costituzionale non è fondata.

Sin da epoca risalente, la giurisprudenza costituzionale non ha mancato di sottolineare il significato della norma contenuta nell'art. 136 Cost., sulla quale poggia il sistema delle garanzie costituzionali in quanto toglie immediatamente efficacia alla norma costituzionalmente illegittima (*ex plurimis*, sentenza n. 57 del 2019).

Nel chiarire la portata dell'art. 136, primo comma, Cost., questa Corte ha affermato che la violazione del giudicato costituzionale sussiste non solo laddove il legislatore intenda direttamente ripristinare o preservare l'efficacia di una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima, ma ogniqualvolta una disposizione di legge intenda mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti della struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale. Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando è adottata una disposizione che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti (*ex multis*, sentenza n. 256 del 2020).

Difatti, l'efficacia preclusiva, nei confronti del legislatore, del giudicato costituzionale riguarda ogni disposizione che intenda mantenere in piedi o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale, ovvero che ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenze n. 57 del 2019 e n. 5 del 2017).

Nel caso deciso con la predetta sentenza n. 6 del 2019, l'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosceva alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per consentire una fisiologica programmazione delle funzioni regionali.

Con le disposizioni sottoposte al vaglio di costituzionalità nell'odierno giudizio, il legislatore statale ha invece previsto l'attribuzione di risorse destinate a un limitato intervento settoriale nel campo del trasporto aereo; intervento che peraltro si aggiunge ad altre misure (Fondo perequativo infrastrutturale, Piano nazionale complementare, Fondo per lo sviluppo e la coesione, Fondi strutturali europei, Piano nazionale di ripresa e resilienza) finalizzate alla rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità.

Non vi è dunque una «mera riproduzione» della normativa dichiarata costituzionalmente illegittima e neppure la realizzazione, in modo indiretto, di esiti corrispondenti (*ex multis* sentenza n. 250 del 2017), e pertanto le disposizioni in esame non risultano lesive del giudicato costituzionale.

7.– Vanno ora prese in esame le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dei commi 494, 495 e 496 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 in riferimento agli artt. 5 e 117 Cost., con riguardo al principio di «leale collaborazione», e agli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.

Le questioni non sono fondate.

La ricorrente ha impugnato le disposizioni in esame nella parte in cui non prevedono il coinvolgimento della Regione nella determinazione del *quantum* da attribuire e nella definizione dei criteri e delle modalità di erogazione del contributo.

Questa Corte ha più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nelle ipotesi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, che incida su materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente.

È stato altresì specificato che la necessità del parere o dell'intesa si ravvisa principalmente in due evenienze: in primo luogo, quando vi sia un intreccio (ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative che non permetta di individuare un «ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sentenze n. 114 del 2022 e n. 71 del 2018; in senso analogo, sentenze n. n. 40 del 2022, n. 104 del 2021, n. 74 e n. 72 del 2019 e n. 185 del 2018); in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022, n. 71 e n. 61 del 2018).

Nelle predette ipotesi, ai fini della salvaguardia delle competenze regionali, la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali (da ultimo, sentenze n. 179, n. 123 e n. 114 del 2022).

La ricorrente sostiene che le disposizioni in esame inciderebbero sulla competenza legislativa concorrente nelle materie «coordinamento della finanza pubblica», «grandi reti di trasporto e di navigazione» e «porti e aeroporti civili», oltre che sull'autonomia finanziaria regionale garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e sulle competenze primarie connesse alla disciplina del servizio di trasporto aereo, come «turismo [e] industria alberghiera» (art. 3, primo comma, lettera *p*, dello statuto di autonomia). La normativa in esame inciderebbe, inoltre, su competenze amministrative che lo Stato, con l'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, ha attribuito alla medesima Regione nella

materia «continuità territoriale»; competenza, quest'ultima, che, in virtù dell'art. 6 dello statuto speciale, comporterebbe la titolarità della correlata competenza legislativa, la quale sarebbe egualmente incisa dalle disposizioni impugnate.

7.1.– Al 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 (sentenze n. 78 del 2020 e n. 164 del 2019).

Nella fattispecie in esame, la finalità del fondo è quella di garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna; la *ratio* della normativa impugnata consiste nel riconoscimento della peculiarità delle isole e nella promozione delle misure per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità; l'oggetto riguarda il finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio delle due isole.

A ben vedere, l'intervento finanziario delineato dall'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, si configura come un intervento statale "speciale", finalizzato a promuovere la riduzione degli svantaggi derivanti dall'insularità ai sensi dell'art. 119 Cost., da inquadrare nell'ambito di "aiuti sociali", ai sensi dell'art. 107, paragrafo 2, lettera *a*), TFUE – il quale stabilisce che sono compatibili con il mercato interno gli aiuti concessi dagli Stati a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti – e dell'art. 51 del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE da attuare attraverso un contributo sul prezzo del biglietto, fino ad esaurimento delle risorse finanziarie disponibili, per le rotte di collegamento tra gli aeroporti situati in Sicilia e in Sardegna e gli aeroporti situati all'interno dello spazio economico europeo, a favore dei soggetti residenti nei territori delle due regioni che maggiormente subiscono gli svantaggi derivanti dall'insularità.

È questo, dunque, il contesto in cui devono essere considerate le disposizioni impugnate. Si tratta di interventi riconducibili a una duplice direttrice: *a*) promuovere, nell'ambito degli aiuti di Stato compatibili con il diritto dell'Unione europea, misure finalizzate a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità; *b*) attribuire, nell'ambito di tali misure, un contributo per la mobilità aerea dei cittadini residenti nelle due isole che maggiormente subiscono detti svantaggi.

7.2.– Tanto premesso, le questioni promosse nei confronti dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, non sono fondate.

Il finanziamento previsto dalle disposizioni impugnate – che consiste in un contributo sul prezzo del biglietto che i cittadini residenti nel territorio siciliano e sardo sostengono per i collegamenti aerei tra aeroporti situati nelle due regioni e aeroporti situati all'interno dello Spazio economico europeo – è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), nella materia «perequazione delle risorse finanziarie». L'intervento statale pertanto non incide sulle competenze regionali evocate dalla ricorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «porti e aeroporti civili», «turismo [e] industria alberghiera» e neppure incide sull'autonomia finanziaria della Regione.

Da ciò discende che, non sussistendo, in relazione alle disposizioni impugnate, quell'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali (sentenza n. 78 del 2020) che in altre occasioni ha condotto questa Corte ad affermare la necessità della leale collaborazione, risulta non fondata la censura svolta in tal senso dalla Regione.

Peraltro, nelle premesse del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 241 del 2023 di attuazione delle disposizioni impugnate, si dà atto che le determinazioni assunte sono state adottate con il coinvolgimento della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna.

Non è quindi ravvisabile la violazione del principio di leale collaborazione e va pertanto dichiarata la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dei commi 494, 495 e 496 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022.

8.– L'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022 è stato impugnato anche in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost. con riguardo al principio di legalità, in uno con quello di ragionevolezza.

Occorre pertanto verificare se sia irragionevole l'istituzione di un fondo da destinare al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sardegna e della Sicilia, tenuto conto che la definizione dei criteri di ripartizione delle risorse è effettuata con decreto interministeriale.

Con riguardo al principio di ragionevolezza va innanzitutto ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di razionalità, in relazione al quale, per valutare la legittimità costituzionale di una legge, è necessario svolgere un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (sentenza n. 86 del 2017).

Il principio di ragionevolezza, per costante giurisprudenza di questa Corte, risulta leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata. Tuttavia, non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità, consistendo il giudizio di ragionevolezza in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere che, quando è disgiunto dal riferimento ad un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o l'iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile (*ex plurimis*, sentenze n. 195 del 2022, n. 6 del 2019 e n. 86 del 2017).

Per le disposizioni di cui ai commi 494, 495 e 496 non è ravvisabile alcuna intrinseca contraddittorietà tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore – «riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità» – e l'istituzione di un fondo «per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna», destinato «al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna».

Con riguardo all'asserita violazione del principio di legalità, posto che è inconferente il riferimento all'art. 23 Cost., non può essere condiviso quanto sostiene la ricorrente, secondo cui le disposizioni in esame avrebbero conferito al Governo un potere regolativo con una norma "in bianco".

Le disposizioni impuginate non sono composte da un precetto indeterminato, avendo il legislatore statale specificato in modo chiaro e preciso le finalità del fondo (interventi per la mobilità aerea), l'ammontare delle risorse da destinare agli obiettivi predefiniti, i soggetti destinatari dei contributi (i cittadini residenti nelle due Regioni insulari) e lo strumento attraverso il quale devono essere stabiliti i criteri e le modalità di assegnazione delle risorse (decreto interministeriale).

Anche sotto questo profilo, dunque, la questione di legittimità costituzionale non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, 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), promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, in relazione all'art. 27 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 Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022, promossa, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e agli artt. 3, primo comma, lettera *p*), 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Regione Sardegna), anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 116 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 81 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 136 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, promosse in riferimento agli artt. 5 e 117, terzo comma, Cost., con riguardo al principio di leale collaborazione, e agli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, promossa in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 8 maggio 2024, n. 103

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 9 e 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.; art. 3, comma primo, lett. *f*) e *n*), l. cost. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna); artt. 117, terzo comma, Cost.; art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost.; principio di leale collaborazione

Ricorrente: Presidente Consiglio ministri

Oggetto: art. 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3, e dell'art. 91, commi 1 e 2, della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie)

Esito:

- 1) dichiarazione inammissibilità della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 1, lett. *b*), l.r. 9/2023 promossa, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., nonché all'art. 3, comma primo, lett. *f*) e *n*), l. cost. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna);
- 2) dichiarazione di inammissibilità della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 2, l.r. 9/2023, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.;
- 3) dichiarazione di non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 1, lett. *b*), l.r. 9/2023, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost., e 4, comma primo, lett. *e*), statuto reg. Sardegna;
- 4) dichiarazione di non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 2, l.r. 9/2023, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost.;
- 5) dichiarazione di non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 3, l.r. 9/2023 promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 Cost.;
- 6) dichiarazione di non fondatezza delle questioni di leg. cost. dell'art. 91, commi 1 e 2, l.r. 9/2023 promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., nonché agli artt. 3, comma primo, lett. *d*), e 4, comma primo, lett. *c*), statuto reg. Sardegna

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, lett. *b*), 2 e 3, e dell'art. 91, commi 1 e 2, l.r. Sardegna 9/2023. Il primo articolo citato ha introdotto nella l.r. 12/1994 il nuovo art. 17-*bis* (recante la rubrica «Mutamento di destinazione in caso di installazione di impianti di energie rinnovabili»), secondo cui «[p]er l'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili è obbligatorio richiedere il parere del comune in cui insistono le aree individuate, il quale si esprime, con delibera del Consiglio comunale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, entro venti giorni, decorsi i quali se ne prescinde».

Ad avviso del ricorrente, esso violerebbe, in primo luogo, gli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., in quanto avrebbe ecceduto dalle competenze legislative regionali in materia di «edilizia e urbanistica» e di «usi civici» (art. 3, comma primo, lettere *f* e *n*, statuto reg. Sardegna), introducendo una procedura semplificata per il mutamento di destinazione dei terreni gravati da uso civico nel caso di installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili, «senza tener conto» del vincolo paesaggistico cui tali terreni sono assoggettati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. *h*), cod. beni

culturali, costituente norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione «per genericità», in quanto il ricorrente non avrebbe esposto, se non in modo assertivo, le ragioni poste a fondamento delle censure, omettendo di chiarire come si determini in concreto l'invasione della competenza legislativa esclusiva statale. Tale eccezione è ritenuta fondata dalla Corte, essendosi il ricorrente limitato ad affermare che la disposizione impugnata prevede una «procedura semplificata» di mutamento di destinazione delle zone gravate da usi civici per consentire l'installazione su di esse di impianti di produzione di energie rinnovabili, «senza tener conto del vincolo paesaggistico previsto dall'art. 142, comma 1, lett. h), cod. beni culturali. In particolare, la disposizione statale viene evocata come norma interposta, costituente un limite alle competenze legislative della Regione di cui all'art. 3 dello statuto speciale, quale norma fondamentale di riforma economico-sociale, senza tuttavia chiarire perché la disposizione regionale impugnata supererebbe tale limite, non rispettando la norma interposta. Sotto questo profilo, la costante giurisprudenza costituzionale sottolinea che «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 deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso *vulnus*". Non è dunque sufficiente affermare che il legislatore regionale non avrebbe tenuto conto del vincolo paesaggistico, dovendosi al contrario spiegare perché tale forma di tutela sarebbe pregiudicata dalla previsione di una «procedura semplificata» di mutamento di destinazione. Di conseguenza, non risultando adempiuto l'onere di puntuale motivazione, la questione è ritenuta inammissibile (cfr. per tutte, sent. 58/2023)

Il ricorrente lamenta, in secondo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto l'art. 13, comma 1, lett. b), l.r. 9/2023, eccedendo dalla competenza legislativa regionale in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, comma primo, lett. e, statuto reg. Sardegna), consentirebbe l'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili nelle zone gravate da usi civici, in contrasto con la norma di principio di cui all'art. 20, comma 8, lett. c-*quater*), del d.lgs. 199/2021. Tale norma, infatti, secondo il ricorrente, prevederebbe che le predette zone, nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti interministeriali di cui al comma 1 dello stesso art. 20, non sono idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Da qui l'invasione della competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto la disposizione impugnata avrebbe travalicato i limiti posti alle competenze legislative regionali dall'art. 20, comma 8, lett. c-*quater*), del d.lgs. 199/2021, costituente un principio fondamentale della predetta materia e, di conseguenza, uno dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, nel rispetto dei quali deve essere esercitata la potestà legislativa attribuita alla Regione dall'art. 4, comma primo, lett. e), dello statuto speciale. Sotto questo profilo, l'eccezione di inammissibilità «per genericità», sollevata dalla Regione anche con riferimento a tale questione, non è fondata, poiché il ricorrente ha adeguatamente motivato in ordine al contrasto con la norma interposta di cui all'art. 20, comma 8, lett. c-*quater*), d.lgs. 199/2021.

Nel merito la Corte ritiene la questione non fondata. Il ricorrente presuppone che l'indicata norma statale interposta qualifichi le zone gravate da usi civici come non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, ma la Corte non ritiene condivisibile tale presupposto interpretativo. Ad avviso del giudice delle leggi, (sent.58/2023), l'art. 20, comma 8, del d.lgs. 199/2021 si colloca nel nuovo sistema di individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili, superando il previgente sistema dettato dall'art. 12, comma 10, d.lgs. 387/2003 e dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee. Le regioni, pertanto, devono individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20, tuttora non adottati. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee deve avvenire non più in sede amministrativa,

come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, ma «con legge» regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20. In questo contesto normativo, il comma 8 dell'art. 20 funge da disposizione transitoria, prevedendo che «[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1», sono considerate idonee le aree elencate dalle lett. a) e seguenti dello stesso comma 8, tra le quali figurano, alla lett. c)-*quater*, «le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 42/2004, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lett. h), del medesimo decreto». Da tale disposizione il ricorrente desume che i terreni d'uso civico non sarebbero idonei all'installazione perché non inclusi tra quelli idonei. Una simile interpretazione, tuttavia, è contraddetta dal disposto del comma 7 dello stesso art. 20, secondo cui «[l]e aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee». Di per sé, dunque, la mancata inclusione delle aree gravate da usi civici tra quelle idonee non comporta la loro assoluta inidoneità all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che rimane assoggettata al procedimento autorizzatorio ordinario di cui all'art. 12, comma 3, d.lgs. 387/2003, né tantomeno comporta il divieto di mutarne la destinazione in conformità al regime degli usi civici. Pertanto, il lamentato contrasto della disposizione regionale impugnata con la norma statale di principio non sussiste.

L'art. 13, comma 2, l.r. 9/2023 prevede l'istituzione di un «tavolo tecnico interassessoriale, a supporto degli [u]ffici regionali, per la riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna con particolare riguardo alla l.r. 12/1994». Ad avviso del ricorrente, esso violerebbe, in primo luogo, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto, attribuendo agli organi regionali il compito di attendere a una riforma organica dell'intera materia degli usi civici, contrasterebbe con le norme contenute negli «articoli 5 e seguenti» l. 1766/1927, nel r.d. 332/1928 e nella l. 168/2017, in tema di liquidazione degli usi civici e di scioglimento delle promiscuità, nonché in tema di alienazione, sclassificazione e mutamento di destinazione dei beni gravati da usi civici.

Sarebbe altresì violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., per contrasto anche con le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano «le autorizzazioni paesaggistiche».

La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. La disposizione istitutiva del tavolo tecnico, infatti, avrebbe «una portata assolutamente generica», limitandosi a dare impulso a un apposito organo tecnico per il riordino della materia degli usi civici in Sardegna, nel «solco» della l.r. 12/1994 e quindi nel rispetto delle competenze legislative e amministrative regionali riconosciute in tale materia dall'art. 3, comma primo, lett. n), dello statuto speciale. L'eccezione non è fondata, perché le ragioni esposte dalla resistente attengono al merito della questione e non alla sua ammissibilità. È invece inammissibile, per carenze motivazionali, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Manca, infatti, una motivazione adeguata, e non meramente assertiva, sulle ragioni per cui l'istituzione di un tavolo tecnico con il compito, a supporto degli uffici regionali, di elaborare una riforma della materia degli usi civici in Sardegna si porrebbe in contrasto con la disciplina statale dell'autorizzazione paesaggistica e, di conseguenza, con l'evocato parametro costituzionale. Tale questione, pertanto, deve essere dichiarata inammissibile.

La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. non è fondata. L'art. 13, comma 2, l.r. 9/2023 ha natura meramente organizzativa e si deve interpretare nel senso che l'attività del tavolo tecnico è limitata all'elaborazione di una proposta di riforma che disciplini le funzioni regionali in materia di usi civici, nell'esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 3, comma primo, lett. n), statuto reg. Sardegna, senza alcuna estensione al regime civilistico dei beni civici, di cui si occupa la normativa interposta indicata dal ricorrente. Tale conclusione è confermata dal richiamo, contenuto nella disposizione impugnata, alla l.r. 12/1994, che disciplina le predette

funzioni regionali. Non depone in senso contrario la circostanza che si parli di «riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna», poiché la disposizione intende così riferirsi all'intera disciplina rientrante nella competenza legislativa regionale.

L'art. 13, comma 3, l.r. 9/2023, che disciplina la composizione del «tavolo tecnico interassessoriale» di cui al comma 2, non prevede forme di partecipazione del Ministro della cultura. Ciò, secondo il ricorrente, violerebbe il principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 5 Cost., considerata l'incidenza dei lavori del tavolo tecnico su profili di competenza del predetto Ministro, riguardanti i vincoli paesaggistici cui sono assoggettati i beni gravati da usi civici. Anche questa questione viene ritenuta non fondata dalla Corte, in quanto il tavolo tecnico ha esclusivamente il compito di elaborare una proposta di riforma della disciplina relativa alle funzioni regionali in materia di usi civici, che non possono incidere sui predetti vincoli paesaggistici. Di conseguenza, viene meno il presupposto da cui muove il ricorrente per lamentare la violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 91 l.r. 9/2023 detta, ai commi 1 e 2, norme in materia di sbarramenti di ritenuta e relativi bacini di accumulo di competenza della Regione Sardegna, che modificano l'art. 5 l.r. 12/2007 e l'Allegato A alla stessa legge regionale. In particolare, l'art. 91, comma 1, lett. a), proroga dal 30 giugno 2018 al 30 settembre 2024 il termine per presentare l'istanza diretta a ottenere l'autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti «all'entrata in vigore» della l.r. 12/2007. L'art. 91, comma 1, lett. b), sostituisce poi il comma 2 dello stesso art. 5, prevedendo che siano congiuntamente applicati la sanzione pecuniaria di euro cinquemila e l'ordine di demolizione degli sbarramenti, a proprie spese, nei confronti dei proprietari o dei gestori che, a seguito di controllo da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale regionale, risultino sprovvisti di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio e non abbiano presentato istanza per ottenerla. La disposizione prevede inoltre che la sanzione pecuniaria sia ridotta al dieci per cento e che l'ordine di demolizione possa essere sospeso «qualora il gestore o il proprietario inoltri istanza di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio, secondo quanto previsto dall'allegato A, entro e non oltre sessanta giorni dalla notifica del verbale di accertamento della violazione o dall'entrata in vigore della presente disposizione, qualora la sanzione sia già stata applicata». L'art. 91, comma 2, infine, modifica gli artt. 25 e 26 dell'Allegato A alla l.r. 12/2007, che disciplinano le procedure di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti. In particolare, l'art. 25 si occupa degli sbarramenti le cui «opere siano state regolarmente autorizzate». Esso prevedeva, in origine, che gli interessati presentassero «entro nove mesi dalla data di entrata in vigore» della l.r. 12/2007 tutta la documentazione a corredo della domanda di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio, unitamente alla stessa. L'art. 91, comma 2, lett. a), ha sostituito questo termine con quello del 30 settembre 2024, adeguando la normativa tecnica, sotto tale profilo, al testo dell'art. 5, comma 1, della medesima legge regionale, come novellato, secondo quanto già visto, dall'art. 91, comma 1, lett. a).

L'art. 26 dell'Allegato A si occupa invece degli sbarramenti «realizzati in assenza delle approvazioni previste dalla normativa vigente al momento della costruzione ovvero in difformità ai progetti approvati». Esso prevedeva, in origine, che gli interessati inoltrassero alle autorità competenti, «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore» della l.r. 12/2007, «la domanda diretta ad ottenere l'approvazione tecnica in via di sanatoria dell'opera e [la] domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio». Analogamente, l'art. 91, comma 2, lettera b), della l.r. 9/2023 ha sostituito questo termine con quello del 30 settembre 2024. Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate, nel prorogare il termine di presentazione della domanda di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti, derogherebbero al divieto di sanatoria di opere realizzate in assenza di autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa, posto dall'art. 167 cod. beni culturali. Sarebbe così violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., né si potrebbero invocare le competenze legislative regionali in materia di «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» (art. 3, comma primo, lett. d, statuto reg. Sardegna), nonché in materia di «opere di grande e media bonifica e di trasformazione

fondiarìa» (art. 4, comma primo, lett. c, statuto reg. Sardegna), in quanto la deroga all'indicata norma statale si tradurrebbe nell'inosservanza di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. La Regione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, perché il ricorrente non si sarebbe confrontato con le ulteriori potestà legislative regionali in materia ambientale, sulla scorta di quanto stabilito dall'art. 6 del d.P.R. 480/1975 e, in materia di "invasi minori", in applicazione del principio del parallelismo delle funzioni amministrative e legislative, espresso dall'art. 6 dello statuto speciale.

La Corte ritiene l'eccezione non fondata, avendo il ricorrente indicato le competenze statutarie di cui agli artt. 3, comma primo, lett. d), e 4, comma primo, lett. c), statuto reg. Sardegna e invocato i limiti che, in relazione ad entrambe, discendono dal rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra cui rientra l'art. 167 cod. beni culturali. Il nucleo del ragionamento condotto dal ricorrente emerge, dunque, con sufficiente nettezza (tra le tante, sent. 58/2023). La mancata considerazione di altre competenze regionali può incidere, semmai, sul merito delle questioni, che però vengono ritenute non fondate. Sia la proroga al 30 settembre 2024 del termine per presentare l'istanza di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti (di cui all'art. 91, comma 1, lett. a), sia la possibilità di inoltrare l'istanza di autorizzazione alla prosecuzione dopo l'accertamento del mancato rispetto del menzionato termine o dopo l'applicazione della sanzione (ex art. 91, comma 1, lett. b), riguardano anche opere che sono state regolarmente realizzate in presenza di autorizzazione originaria. In tali casi, la prosecuzione dell'esercizio è autorizzata secondo il procedimento disciplinato dall'art. 25 del citato Allegato A. In riferimento a tale ipotesi, le disposizioni impugnate sono immuni dal vizio denunciato dal ricorrente, mancando il presupposto da cui muove la censura (l'eventuale sussistenza di un abuso paesaggistico soggetto a regolarizzazione).

Tuttavia, le stesse previsioni di cui all'art. 91, comma 1, lett. a) e b), l.r. 9/2023 possono riguardare anche sbarramenti realizzati in assenza delle approvazioni previste dalla normativa vigente al momento della costruzione ovvero in difformità dai progetti approvati. In tali casi, il procedimento di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio è disciplinato dall'art. 26 dello stesso Allegato A, che obbliga gli interessati a richiedere, oltre a tale autorizzazione, anche la «approvazione tecnica in via di sanatoria dell'opera», nel rispetto dello stesso termine prorogato al 30 settembre 2024 (in forza dell'art. 91, comma 2, lett. b). Sotto questo diverso aspetto, la disciplina regionale impugnata è conforme alla norma interposta di cui all'art. 167 cod. beni culturali. Lo stesso art. 26 dell'Allegato A prevede infatti, al comma 6, che «[l']approvazione tecnica in sanatoria non sostituisce obblighi, oneri e vincoli gravanti sul soggetto e sulle opere interessate, con riferimento alla concessione di derivazione, all'approvazione del progetto ai sensi delle vigenti norme in materia di lavori pubblici, alla valutazione di impatto ambientale, all'assetto idrografico, agli interessi urbanistici, paesaggistici, artistici, storico-archeologici, sanitari, demaniali, della difesa nazionale, dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza che restano di competenza delle autorità previste dalle norme vigenti». Secondo tale clausola di salvezza, l'approvazione tecnica in sanatoria in relazione alla quale il legislatore regionale ha prorogato il termine di presentazione della domanda non consente comunque una regolarizzazione delle opere sotto il profilo paesaggistico, in deroga all'art. 167 cod. beni culturali. La disciplina regionale, richiamando l'art. 26, comma 6, dell'Allegato A ha escluso la possibilità di derogare alla normativa statale concernente i predetti profili, così rispettando i limiti delle competenze legislative attribuite alla Regione dallo statuto speciale.

SENTENZA N. 103
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. 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3, e dell'art. 91, commi 1 e 2, 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 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;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

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, vengono ora esaminate quelle relative all'art. 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3, nonché all'art. 91, commi 1 e 2.

2.– Va innanzi tutto individuato l'oggetto delle questioni concernenti l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, superando le incertezze generate dal tenore letterale del ricorso, nell'intestazione del quale è correttamente indicato l'art. «13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3», mentre nel primo motivo, in cui sono illustrate le questioni, si indica solo l'art. «13, co[mma] 1, lett[era] *b*)».

Nel riprodurre il testo dell'art. 13, infatti, il ricorrente mostra di ritenere che esso sia composto dal solo comma 1, ripartito nelle lettere *a*) e *b*), e che la lettera *b*) inserisca nella legge reg. Sardegna n. 12 del 1994 un nuovo art. 17-*bis*, suddiviso nei commi 1, 2 e 3.

In realtà, è il nuovo art. 17-*bis*, introdotto dalla citata lettera *b*), ad essere composto da un solo comma, mentre i commi 2 e 3 (rispettivamente dedicati all'istituzione e alla composizione di un «tavolo tecnico interassessoriale» per la riforma organica della materia degli usi civici in Sardegna) costituiscono partizioni ulteriori dello stesso art. 13 della legge regionale impugnata. Ne è dimostrazione il testo pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* della Regione autonoma Sardegna 24 ottobre 2023, n. 54, che reca visivamente la separazione grafica dell'art. 13 in tre commi.

In ogni caso, dal contenuto delle censure si desume con chiarezza l'intenzione del ricorrente di impugnare, ad esclusione della lettera *a*) del comma 1, tutte le altre previsioni dell'art. 13, che costituiscono pertanto l'oggetto delle questioni.

2.1.– L'art. 13, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, come già detto, ha introdotto nella legge reg. Sardegna n. 12 del 1994 il nuovo art. 17-*bis* (recante la rubrica «Mutamento di destinazione in caso di installazione di impianti di energie rinnovabili»), secondo cui «[p]er l'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili è obbligatorio richiedere il parere del comune in cui insistono le aree individuate, il quale si esprime, con delibera del Consiglio comunale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, entro venti giorni, decorsi i quali se ne prescinde».

Ad avviso del ricorrente, esso violerebbe, in primo luogo, gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto avrebbe ecceduto dalle competenze legislative regionali in materia di «edilizia e urbanistica» e di «usi civici» (art. 3, comma primo, lettere *f* e *n*, statuto reg. Sardegna), introducendo una procedura semplificata per il mutamento di destinazione dei terreni gravati da uso civico nel caso di installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili, «senza tener conto» del vincolo paesaggistico cui tali terreni sono assoggettati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *h*), cod. beni culturali, costituente norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

2.1.1.– La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione «per genericità», in quanto il ricorrente non avrebbe esposto, se non in modo assertivo, le ragioni poste a fondamento delle censure, omettendo di chiarire come si determini in concreto l'invasione della competenza legislativa esclusiva statale.

L'eccezione è fondata.

Il ricorrente si limita ad affermare che la disposizione impugnata prevede una «procedura semplificata» di mutamento di destinazione delle zone gravate da usi civici per consentire l'installazione su di esse di impianti di produzione di energie rinnovabili, «senza tener conto», come appena ricordato, del vincolo paesaggistico previsto dal citato art. 142, comma 1, lettera *h*), cod. beni culturali. Sostanzialmente dello stesso tenore è il contenuto della memoria illustrativa, dove si legge che il mutamento di destinazione delle aree gravate da usi civici sarebbe consentito «sulla base di un procedimento amministrativo che trascura i numerosi vincoli posti in materia dal [c]odice dei beni culturali e del paesaggio».

La citata disposizione statale è evocata come norma interposta, costituente un limite alle competenze legislative della Regione di cui all'art. 3 dello statuto speciale, quale norma fondamentale di riforma economico-sociale.

Il ricorso, tuttavia, non chiarisce perché la disposizione regionale impugnata supererebbe tale limite, non rispettando la norma interposta.

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” (sentenza n. 232 del 2019; da ultimo, sentenza n. 71 del 2022)» (sentenza n. 58 del 2023).

Alla luce di questi principi, non è sufficiente affermare che il legislatore regionale non avrebbe tenuto conto del vincolo paesaggistico esistente sulle zone gravate da usi civici. Il ricorrente, infatti, non spiega perché tale forma di tutela sarebbe pregiudicata dalla previsione di una «procedura semplificata» di mutamento di destinazione: istituto, quest'ultimo, che non determina di per sé il venir meno o anche solo l'affievolimento del vincolo paesaggistico. Né il ricorrente chiarisce se, e in quali termini, il *vulnus* lamentato derivi, o sia anche solo aggravato, dall'asserito carattere semplificato della procedura, di cui non è fornita alcuna illustrazione.

In tal modo, non risulta adempiuto l'onere di esatta definizione della questione e di puntuale motivazione che questa Corte ha più volte ribadito essere particolarmente rilevante nel ricorso in via principale, e la cui carenza conduce alla inammissibilità (tra le molte, sentenze n. 58 del 2023, n. 5 del 2022 e n. 83 del 2018).

La questione, pertanto, deve essere dichiarata inammissibile.

2.1.2.– Il ricorrente lamenta, in secondo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto l'art. 13, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, eccedendo dalla competenza legislativa regionale in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, comma primo, lettera *e*, statuto reg. Sardegna), consentirebbe l'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili nelle zone gravate da usi civici, in contrasto con la norma di principio di cui all'art. 20, comma 8, lettera *c-quater*), del d.lgs. n. 199 del 2021, da cui si desumerebbe, secondo il ricorrente, che le predette zone, nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti interministeriali di cui al comma 1 dello stesso art. 20, non sono idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Ne conseguirebbe l'invasione della competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In altri termini, la disposizione impugnata avrebbe travalicato i limiti posti alle competenze legislative regionali dal citato art. 20, comma 8, lettera *c-quater*), del d.lgs. n. 199 del 2021, costituente un principio fondamentale della predetta materia e, di conseguenza, uno dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, nel rispetto dei quali deve essere esercitata la potestà legislativa attribuita alla Regione dall'art. 4, comma primo, lettera *e*), dello statuto speciale.

2.1.3.– L'eccezione di inammissibilità «per genericità», sollevata dalla Regione anche con riferimento a tale questione, non è fondata, poiché il ricorrente ha adeguatamente motivato in ordine all'asserito contrasto della disposizione impugnata con la norma interposta di cui all'art. 20, comma 8, lettera *c-quater*), del d.lgs. n. 199 del 2021.

2.1.4.– Nel merito, la questione non è fondata.

Il ricorrente presuppone che l'indicata norma statale interposta qualifichi le zone gravate da usi civici come non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile.

Tale presupposto interpretativo non è condivisibile.

Come questa Corte ha già avuto modo di osservare (sentenze n. 58 e n. 27 del 2023), l'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 si colloca nel nuovo sistema – introdotto dallo stesso d.lgs. n. 199 del 2021 – di individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili. Con esso, il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee.

Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20, tuttora non adottati. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì «con legge» regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20.

Nel descritto contesto normativo, il comma 8 dell'art. 20 funge da disposizione transitoria, prevedendo che «[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1», sono considerate idonee le aree elencate dalle lettere *a*) e seguenti dello stesso comma 8, tra le quali figurano, alla lettera *c)-quater*, «le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *h*), del medesimo decreto».

Il ricorrente desume da tale disposizione che i terreni d'uso civico non sarebbero idonei all'installazione perché non inclusi tra quelli idonei.

Una simile interpretazione, tuttavia, è contraddetta dal disposto del comma 7 dello stesso art. 20, secondo cui «[l]e aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee».

Di per sé, dunque, la mancata inclusione delle aree gravate da usi civici tra quelle idonee non comporta la loro assoluta inidoneità all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che rimane assoggettata al procedimento autorizzatorio ordinario di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, né tantomeno comporta il divieto di mutarne la destinazione in conformità al regime degli usi civici.

Pertanto, il lamentato contrasto della disposizione regionale impugnata con la norma statale di principio non sussiste.

2.2.– L'art. 13, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 prevede l'istituzione di un «tavolo tecnico interassessoriale, a supporto degli [u]ffici regionali, per la riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna con particolare riguardo alla legge regionale n. 12 del 1994».

Ad avviso del ricorrente, esso violerebbe, in primo luogo, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, attribuendo agli organi regionali il compito di attendere a una riforma organica dell'intera materia degli usi civici, contrasterebbe con le norme contenute negli «articoli 5 e seguenti» della legge n. 1766 del 1927, nel r.d. n. 332 del 1928 e nella legge n. 168 del 2017, in tema di liquidazione degli usi civici e di scioglimento delle promiscuità, nonché in tema di alienazione, sclassificazione e mutamento di destinazione dei beni gravati da usi civici.

Sarebbe altresì violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto anche con le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano «le autorizzazioni paesaggistiche».

2.2.1.– La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La disposizione istitutiva del tavolo tecnico, infatti, avrebbe «una portata assolutamente generica», limitandosi a dare impulso a un apposito organo tecnico per il riordino della materia degli usi civici in Sardegna, nel «solco» della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994 e quindi nel rispetto delle competenze legislative e amministrative regionali riconosciute in tale materia dall'art. 3, comma primo, lettera n), dello statuto speciale.

L'eccezione non è fondata, perché le ragioni esposte dalla resistente attengono al merito della questione e non alla sua ammissibilità.

È invece inammissibile, per carenze motivazionali, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Manca, infatti, una motivazione adeguata, e non meramente assertiva, in ordine alle ragioni per le quali l'istituzione di un tavolo tecnico con il compito, a supporto degli uffici regionali, di elaborare una riforma della materia degli usi civici in Sardegna si porrebbe in contrasto con la disciplina statale dell'autorizzazione paesaggistica e, di conseguenza, con l'evocato parametro costituzionale.

Tale questione, pertanto, deve essere dichiarata inammissibile.

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

L'art. 13, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 ha natura meramente organizzativa e si deve interpretare nel senso che l'attività del tavolo tecnico è limitata all'elaborazione di una proposta di riforma che disciplini le funzioni regionali in materia di usi civici, nell'esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 3, comma primo, lettera n), statuto reg. Sardegna, senza alcuna

estensione al regime civilistico dei beni civici, di cui si occupa la normativa interposta indicata dal ricorrente.

Tale conclusione è confermata dal richiamo, contenuto nella disposizione impugnata, alla legge reg. Sardegna n. 12 del 1994, che disciplina le predette funzioni regionali.

Non depone in senso contrario la circostanza che si parli di «riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna», poiché la disposizione intende così riferirsi all'intera disciplina rientrante nella competenza legislativa regionale.

2.3.– L'art. 13, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che disciplina la composizione del «tavolo tecnico interassessoriale» di cui al comma 2, non prevede forme di partecipazione del Ministro della cultura.

Ciò, secondo il ricorrente, violerebbe il principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 5 Cost., considerata l'incidenza dei lavori del tavolo tecnico su profili di competenza del predetto Ministro, riguardanti i vincoli paesaggistici cui sono assoggettati i beni gravati da usi civici.

Neppure tale questione è fondata.

Come si è visto, il tavolo tecnico ha esclusivamente il compito di elaborare una proposta di riforma della disciplina relativa alle funzioni regionali in materia di usi civici, che non possono incidere sui predetti vincoli paesaggistici.

Di conseguenza, viene meno il presupposto da cui muove il ricorrente per lamentare la violazione del principio di leale collaborazione.

3.– L'art. 91 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 detta, ai commi 1 e 2, norme in materia di sbarramenti di ritenuta e relativi bacini di accumulo di competenza della Regione Sardegna, che modificano l'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 12 del 2007 e l'Allegato A alla stessa legge regionale.

In particolare, l'art. 91, comma 1, lettera *a*), modifica il comma 1 del citato art. 5, prevedendo che le parole «entro il termine perentorio del 30 giugno 2018» siano sostituite dalle parole «entro il termine perentorio del 30 settembre 2024». In tal modo è prorogato dal 30 giugno 2018 al 30 settembre 2024 il termine per presentare l'istanza diretta a ottenere l'autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti «all'entrata in vigore» della legge reg. Sardegna n. 12 del 2007.

L'art. 91, comma 1, lettera *b*), sostituisce il comma 2 dello stesso art. 5, prevedendo che siano congiuntamente applicati la sanzione pecuniaria di euro cinquemila e l'ordine di demolizione degli sbarramenti, a proprie spese, nei confronti dei proprietari o dei gestori che, a seguito di controllo da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale regionale, risultino sprovvisti di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio e non abbiano presentato istanza per ottenerla. La disposizione prevede altresì che la sanzione pecuniaria sia ridotta al dieci per cento e che l'ordine di demolizione possa essere sospeso «qualora il gestore o il proprietario inoltri istanza di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio, secondo quanto previsto dall'allegato A, entro e non oltre sessanta giorni dalla notifica del verbale di accertamento della violazione o dall'entrata in vigore della presente disposizione, qualora la sanzione sia già stata applicata».

L'art. 91, comma 2, infine, modifica gli artt. 25 e 26 dell'Allegato A alla legge reg. Sardegna n. 12 del 2007.

Queste ultime disposizioni disciplinano le procedure di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti.

L'art. 25 si occupa degli sbarramenti le cui «opere siano state regolarmente autorizzate». Esso prevedeva, in origine, che gli interessati presentassero «entro nove mesi dalla data di entrata in vigore» della legge reg. Sardegna n. 12 del 2007 tutta la documentazione a corredo della domanda di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio, unitamente alla stessa. L'art. 91, comma 2, lettera *a*), ha sostituito questo termine con quello del 30 settembre 2024, adeguando la normativa tecnica, sotto tale profilo, al testo dell'art. 5, comma 1, della medesima legge regionale, come novellato, secondo quanto già visto, dall'art. 91, comma 1, lettera *a*).

L'art. 26 dell'Allegato A si occupa invece degli sbarramenti «realizzati in assenza delle approvazioni previste dalla normativa vigente al momento della costruzione ovvero in difformità ai

progetti approvati». Esso prevedeva, in origine, che gli interessati inoltrassero alle autorità competenti, «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore» della legge reg. Sardegna n. 12 del 2007, «la domanda diretta ad ottenere l'approvazione tecnica in via di sanatoria dell'opera e [la] domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio». Analogamente, l'art. 91, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 ha sostituito questo termine con quello del 30 settembre 2024.

3.1.– Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate, nel prorogare il termine di presentazione della domanda di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti, derogherebbero al divieto di sanatoria di opere realizzate in assenza di autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa, posto dall'art. 167 cod. beni culturali.

Sarebbe così violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., né si potrebbero invocare le competenze legislative regionali in materia di «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» (art. 3, comma primo, lettera *d*, statuto reg. Sardegna), nonché in materia di «opere di grande e media bonifica e di trasformazione fondiaria» (art. 4, comma primo, lettera *c*, statuto reg. Sardegna), in quanto la deroga all'indicata norma statale si tradurrebbe nell'inosservanza di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

3.2.– La Regione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, perché il ricorrente non si sarebbe confrontato con le ulteriori potestà legislative regionali in materia ambientale, sulla scorta di quanto stabilito dall'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975 e, in materia di “invasi minori”, in applicazione del principio del parallelismo delle funzioni amministrative e legislative, espresso dall'art. 6 dello statuto speciale.

L'eccezione non è fondata.

Come si è detto, il ricorrente ha indicato le competenze statutarie di cui agli artt. 3, comma primo, lettera *d*), e 4, comma primo, lettera *c*), statuto reg. Sardegna, invocando i limiti che, in relazione ad entrambe, discendono dal rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra cui rientra l'art. 167 cod. beni culturali.

Il nucleo del ragionamento condotto dal ricorrente, che sostiene il travalicamento delle competenze attribuite al legislatore regionale, emerge, dunque, con sufficiente nettezza (tra le tante, sentenze n. 58 del 2023 e n. 117 del 2022). La mancata considerazione di altre competenze regionali può incidere, semmai, sul merito delle questioni.

3.3.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

Sia la proroga al 30 settembre 2024 del termine per presentare l'istanza di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti (disposta dall'art. 91, comma 1, lettera *a*), sia la possibilità di inoltrare l'istanza di autorizzazione alla prosecuzione dopo l'accertamento del mancato rispetto del menzionato termine o dopo l'applicazione della sanzione (prevista dall'art. 91, comma 1, lettera *b*), riguardano anche opere che sono state regolarmente realizzate in presenza di autorizzazione originaria. In tali casi, la prosecuzione dell'esercizio è autorizzata secondo il procedimento disciplinato dall'art. 25 del citato Allegato A.

In riferimento a tale ipotesi, le disposizioni impugnate sono immuni dal vizio denunciato dal ricorrente, mancando il presupposto da cui muove la censura (l'eventuale sussistenza di un abuso paesaggistico soggetto a regolarizzazione).

Tuttavia, come visto, le stesse previsioni di cui all'art. 91, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 possono riguardare anche sbarramenti realizzati in assenza delle approvazioni previste dalla normativa vigente al momento della costruzione ovvero in difformità dai progetti approvati. In tali casi, il procedimento di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio è disciplinato dall'art. 26 dello stesso Allegato A, che obbliga gli interessati a richiedere, oltre a tale autorizzazione, anche la «approvazione tecnica in via di sanatoria dell'opera», nel rispetto dello stesso termine prorogato al 30 settembre 2024 (in forza dell'art. 91, comma 2, lettera *b*).

Sotto questo diverso aspetto, la disciplina regionale impugnata è conforme alla norma interposta di cui all'art. 167 cod. beni culturali.

Lo stesso art. 26 dell'Allegato A prevede infatti, al comma 6, che «[l]'approvazione tecnica in sanatoria non sostituisce obblighi, oneri e vincoli gravanti sul soggetto e sulle opere interessate, con riferimento alla concessione di derivazione, all'approvazione del progetto ai sensi delle vigenti norme in materia di lavori pubblici, alla valutazione di impatto ambientale, all'assetto idrografico, agli interessi urbanistici, paesaggistici, artistici, storico-archeologici, sanitari, demaniali, della difesa nazionale, dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza che restano di competenza delle autorità previste dalle norme vigenti».

Secondo tale clausola di salvezza, l'approvazione tecnica in sanatoria degli sbarramenti non autorizzati o difformi, in relazione alla quale il legislatore regionale ha prorogato il termine di presentazione della domanda (e consentito il suo inoltro anche nei casi di cui all'art. 91, comma 1, lettera *b*), non consente comunque una regolarizzazione delle opere sotto il profilo paesaggistico, in deroga all'art. 167 cod. beni culturali.

Ciò vale a distinguere la questione in esame rispetto a quella decisa con la sentenza n. 201 del 2021, che ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

La disposizione allora impugnata consentiva, in relazione agli sbarramenti idrici di competenza regionale, la regolarizzazione delle opere non denunciate o realizzate in difformità dai progetti, previa presentazione, da parte del proprietario o del gestore, del progetto esecutivo completo dello stato di fatto e comprensivo della certificazione di idoneità statica. Questa Corte ha ritenuto che in tal modo si fosse delineato «un novero amplissimo di ipotesi, sostanzialmente illimitato e comunque idoneo a ricomprendere anche tutti gli sbarramenti idrici realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica, ovvero in difformità dalla stessa», anche al di fuori dei casi tassativi indicati dall'art. 167 cod. beni culturali, «senza, peraltro, alcun richiamo alla necessità di acquisire il preventivo parere vincolante della soprintendenza». Un tale contrasto è apparso «non [...] sanabile in via interpretativa, tramite una lettura della disposizione impugnata che ne postul[asse] un'implicita conformità alla normativa statale in materia paesaggistica»; ciò in considerazione della compiutezza della disciplina regionale, «per cui il silenzio serbato in relazione ad alcuni profili qualificanti non [avrebbe potuto] intendersi quale tacito richiamo ad essi».

Diversamente, la disciplina regionale qui esaminata non è rimasta silente sui profili paesaggistici degli sbarramenti non autorizzati o difformi, in quanto con la richiamata clausola di cui all'art. 26, comma 6, dell'Allegato A ha escluso la possibilità di derogare alla normativa statale concernente i predetti profili, così rispettando i limiti delle competenze legislative attribuite alla Regione dallo statuto speciale.

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* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), promossa, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nonché all'art. 3, comma primo, lettere *f*) e *n*), 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;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost., e 4, comma primo, lettera *e*), statuto reg. Sardegna, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 91, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché agli artt. 3, comma primo, lettera *d*), e 4, comma primo, lettera *c*), statuto reg. 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

Marco D'ALBERTI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 16 aprile 2024, n. 109

Materia: Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Proroga delle concessioni demaniali marittime – Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali

Parametri invocati: artt. 3, 9 e 117, primo comma, della Costituzione; artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2,

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 36 e 38 della legge Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025)

Esito:

Illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge Regione Siciliana n. 2 del 2023;
Cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge Regione Siciliana n. 2 del 2023.

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato diverse disposizioni della legge regionale della Sicilia n. 2 del 2023. Con la sentenza de qua, la Corte ha limitato l'esame alle sole questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 36 e 38, rimanendo riservata a separate pronunce la decisione sulle altre. La presente nota riguarda, a sua volta, esclusivamente la disamina dell'art. 36 in ragione dell'interesse ed attualità che presenta e della circostanza che per l'art. 38 – in materia di opere realizzabili nei parchi - la Corte ha ritenuto poter dichiarare cessata la materia del contendere, essendo stata la disposizione impugnata abrogata successivamente alla presentazione del ricorso e non avendo la stessa prodotto effetti in quanto non ha avuto alcuna applicazione.

L'art. 36 in materia di concessioni demaniali marittime proroga due termini già fissati da precedenti leggi regionali, portandoli entrambi al 30 aprile 2023. Anzitutto, viene differito il termine per la presentazione delle istanze di proroga di tali concessioni. La disposizione impugnata interviene sul testo dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime), con il quale, preso atto del protrarsi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 era stato originariamente fissato, per la presentazione delle domande di proroga, il termine del 30 luglio 2021, poi prorogato al 31 agosto 2021. La medesima disposizione proroga anche il termine per la conferma, in forma telematica, dell'interesse all'utilizzazione del demanio marittimo. Invero, ai sensi dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di demanio marittimo. Norme in materia di sostegno alla mobilità), è stato istituito un portale telematico per la gestione delle istanze presentate al Dipartimento regionale dell'ambiente, aventi ad oggetto l'utilizzo del demanio marittimo, del mare territoriale e delle pertinenze demaniali marittime, con l'esplicita previsione che tutte le istanze di autorizzazione, già presentate all'amministrazione regionale entro la fine del 2020, debbano essere confermate dal richiedente attraverso il medesimo portale. A tal fine, l'originario termine per la conferma dell'interesse, fissato al 30 giugno 2021, è stato poi differito fino al 28 febbraio 2023. Come premesso, con la legge in esame entrambi i termini vengono ulteriormente differiti al 30 aprile 2023 e ciò comporterebbe, per l'avvocatura erariale, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle previsioni self-executing dell'art. 12 della direttiva

2006/123/CE, nota come “direttiva servizi”, che impone agli Stati membri dell’UE, con efficacia diretta, di mettere a gara le concessioni demaniali in scadenza, vietando il ricorso alle proroghe automatiche *ex lege*. Secondo il ricorrente, la censurata proroga dei due termini comporterebbe l’effetto di confermare, per le aree demaniali ricadenti nel territorio della Regione Siciliana, il rinnovo senza gara delle concessioni marittime fino alla data del 31 dicembre 2033, secondo quanto già stabilito dall’art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019; tale effetto contrasterebbe con il divieto di rinnovo automatico delle concessioni, come stabilito dalle sentenze dell’adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021 nonché dalla recente sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea 20 aprile 2023, in causa C-348/22, Autorità garante della concorrenza e del mercato che ha anch’essa ribadito la contrarietà al diritto dell’Unione europea dei rinnovi automatici delle concessioni aventi ad oggetto l’occupazione del demanio marittimo italiano.

Nell’accogliere la questione di legittimità costituzionale sollevata, la Corte ricostruisce il quadro normativo ricordando i più rilevanti interventi normativi che negli ultimi quindici anni si sono succeduti nella materia delle concessioni demaniali marittime e della relativa durata. Tali interventi hanno dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi europei di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento, di cui all’art. 12 della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno. Per quelle attività economiche che, come nel caso delle concessioni demaniali, utilizzano a fini imprenditoriali la disponibilità esclusiva di un bene pubblico caratterizzato dalla “scarsità” della relativa risorsa, il diritto dell’Unione europea sottopone il rilascio del titolo autorizzativo a stringenti condizioni, atte a favorire il ricambio tra gli operatori e a rimuovere gli ostacoli all’ingresso nel mercato di riferimento. Dette condizioni impongono che la risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza e che il titolo, da rilasciarsi per una durata limitata adeguata, non preveda procedure di rinnovo automatico né attribuisca altri vantaggi al prestatore uscente. A fronte però dell’inerzia del legislatore italiano nel dare attuazione a tali previsioni, con specifico riguardo alle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo, la Commissione europea a partire dal 2009 ha aperto una procedura di infrazione. Al fine di superare i rilievi mossi dalla Commissione, il legislatore statale ha accantonato nella regolazione delle concessioni demaniali marittime il cosiddetto “diritto di insistenza”, previsto dall’art. 37, secondo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione) e con l’art. 11, comma 1, lettera *a*), della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010) ha disposto l’abrogazione dell’originaria previsione che, nel fissare la durata delle concessioni dei beni demaniali marittimi a sei anni, stabiliva che esse si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza (art. 01, comma 2, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400 “Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime”, convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo sostituito dall’art. 10, comma 1, della legge 16 marzo 2001, n. 88, “Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime”).

A questo punto, il legislatore nazionale – anziché procedere a una conseguente e necessaria rivisitazione della materia, oggetto tra l’altro, anche di apposita delega al Governo, mai portata a compimento – ha proceduto sin dal 2010 con ripetute proroghe delle concessioni in scadenza. Ad un primo differimento al 31 dicembre 2012, disposto dall’art. 1, comma 18, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 25, è seguita una nuova proroga fino al 31 dicembre 2020 con l’art. 34-*duodecies* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), come introdotto dalla relativa legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221. La Corte di giustizia UE – con la sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa srl e Mario Melis e altri – ha dichiarato il contrasto di tali previsioni con l’art. 12 della “direttiva servizi” ma il legislatore nazionale, approssimandosi la scadenza del 31 dicembre 2020, ha prorogato ulteriormente la validità delle concessioni dei beni del demanio marittimo per ulteriori quindici anni (art. 1, commi 682 e 683 della legge n. 145 del 2018). L’effetto pratico di queste previsioni è stato quello di avallare

la prosecuzione, senza l'indizione di gare, fino all'anno 2033, delle concessioni ormai prossime alla scadenza, senza che, nel periodo immediatamente successivo, sia mai stato predisposto il riordino normativo della materia, da sempre preannunciato ma mai realizzato. Tale ultima proroga, accompagnata anche da una moratoria ai sensi dell'art. 182, comma 2, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) al fine di bloccare, durante il periodo pandemico, le procedure amministrative per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione – è stata sottoposta al giudizio dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che, con le sentenze nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, ne ha rilevato il contrasto con le norme UE in tema di libertà di stabilimento e di non discriminazione tra operatori economici e la conseguente necessità di non applicazione, anche da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, tali pronunce, nel ribadire la necessità delle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle aree demaniali, hanno escluso la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari. Esse, allo stesso tempo, “al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea”, hanno comunque riconosciuto l'efficacia delle concessioni in essere fino alla data del 31 dicembre 2023. I giudici amministrativi hanno altresì avvertito che oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'UE.

A questo punto, con l'art. 3 della legge n. 118 del 2022, sono stati abrogati dal legislatore statale i commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 e si è contestualmente stabilito che le concessioni demaniali *de quibus* continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023. Solo in presenza di ragioni oggettive, tali da impedire la conclusione delle procedure di gara entro tale data, è possibile un ulteriore differimento del termine di scadenza delle concessioni, per il tempo strettamente necessario e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024. Nell'approssimarsi della scadenza, l'art. 12, comma 6-*sexies*, del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), come introdotto dalla legge di conversione 24 febbraio 2023, n. 14, ha fissato il termine ultimo al 31 dicembre 2024, e l'art. 10-*quater*, comma 3, ha spostato al 31 dicembre 2025 l'ulteriore possibilità di differimento in caso di oggettive ragioni tali da impedire la conclusione tempestiva delle procedure selettive. Il Presidente della Repubblica ha accompagnato la promulgazione della citata legge di conversione n. 14 del 2023 con l'invio di una lettera, in data 24 febbraio 2023, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri, in cui ha decisamente stigmatizzato, tra l'altro, proprio la nuova proroga delle concessioni demaniali marittime, per contrasto sia con il diritto UE, sia con le citate sentenze dell'Adunanza plenaria. Si aggiunga anche che la giurisprudenza amministrativa, di recente, ha affermato che sono passibili di non applicazione le norme della legge n. 14 del 2023 per ragioni sostanzialmente corrispondenti a quelle indicate dal Presidente della Repubblica (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 28 agosto 2023, n. 7992, e 1° marzo 2023, n. 2192). Nello stesso tempo, su rinvio del TAR Puglia la Corte di giustizia UE, con la sentenza 20 aprile 2023, in causa C-348/22 si è nuovamente pronunciata sulla disciplina italiana delle concessioni demaniali marittime, ribadendo la contrarietà delle proroghe alle norme del diritto UE. La Corte di Lussemburgo, in particolare, ha ricordato che l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della c.d. direttiva servizi impone agli Stati membri, in termini incondizionati e sufficientemente precisi, l'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali e vieta di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività.

Anche nell'ordinamento siciliano la materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo è stata caratterizzata da proroghe automatiche *ex lege* dei rapporti in essere. In particolare con la l.r.

n. 24 del 2019, conformemente alle previsioni dei commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, il legislatore siciliano ha stabilito di estendere la validità delle concessioni fino al 31 dicembre 2033, su domanda dei concessionari che devono presentare richiesta di proroga entro il termine del 30 aprile 2020. Tale scadenza è stata poi più volte prorogata, fino alla previsione dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, censurata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con la quale il termine per la presentazione delle domande è stato differito al 30 aprile 2023.

Si ricorda che tale differimento si riferisce non già alla scadenza delle concessioni demaniali, che rimane fissata al 31 dicembre 2033, come stabilito dall'art. 1 della legge siciliana n. 24 del 2019, bensì alla data entro la quale i titolari di un rapporto già in essere possono presentare domanda di proroga della concessione. Lo stesso art. 36 ha inoltre prorogato il termine per la conferma, in forma telematica, dell'interesse all'ottenimento della proroga per l'utilizzazione del demanio marittimo. I giudici rilevano che tali previsioni, pur non comportando, di per sé, la perdurante vigenza delle concessioni fino al 2033 – effetto che, come già detto, è da farsi risalire all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019, tra l'altro mai impugnato dal Governo - tuttavia esse confermano tale vigenza in quanto abilitano gli aventi diritto a compiere gli atti necessari per ottenere il beneficio della proroga fino a tale lontana scadenza. In questa prospettiva, è pronunciata l'illegittimità costituzionale delle previsioni in esame per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla fonte interposta costituita dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (direttiva servizi). La Corte ricorda, invero, che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, le norme dell'Unione europea munite di efficacia diretta rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., aprendo così la strada alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme, anche regionali, che, rispetto alle prime, siano giudicate incompatibili con il diritto europeo. Pertanto, secondo i giudici, anche l'ipotesi, come nel caso di specie, non di vera e propria proroga delle concessioni demaniali, ma di differimento del termine di presentazione da parte del titolare in scadenza dell'istanza di proroga del titolo, incide comunque sul regime di durata dei rapporti in essere perpetuandone il mantenimento e rafforzando, in contrasto con i principi dell'Unione sulla concorrenza, la barriera in entrata per i nuovi operatori economici potenzialmente interessati all'utilizzo delle aree demaniali marittime.

SENTENZA N. 109
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 degli artt. 36 e 38 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 aprile 2023, depositato in cancelleria il 2 maggio 2023, iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;
udita nell'udienza pubblica del 16 aprile 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;
uditi l'avvocato dello Stato Giammarco Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicola Dumas per la Regione Siciliana;
deliberato nella camera di consiglio del 16 aprile 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 diverse disposizioni della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023. Il ricorso viene deciso con la presente sentenza limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 36 e 38, rimanendo riservata a separate pronunce la decisione sulle altre.

2.– L'art. 36, oggetto della prima questione, in materia di concessioni demaniali marittime, stabilisce la proroga di due termini già fissati da precedenti leggi regionali, portandoli entrambi al 30 aprile 2023.

Anzitutto, viene differito il termine per la presentazione delle istanze di proroga di tali concessioni. La disposizione impugnata interviene sul testo dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime), con il quale, «[a]tteso il protrarsi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», era stato originariamente fissato, per la presentazione delle domande di proroga, il termine del 30 luglio 2021, poi protratto al 31 agosto 2021 dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie).

In secondo luogo, viene prorogato il termine per la conferma, in forma telematica, dell'interesse all'utilizzazione del demanio marittimo. Deve qui ricordarsi che, in base all'art. 3 della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di demanio marittimo. Norme in materia di sostegno della mobilità), è stato istituito un portale telematico per la gestione delle istanze, presentate al Dipartimento regionale dell'ambiente, aventi ad oggetto l'utilizzo del demanio marittimo, del mare territoriale e delle pertinenze demaniali marittime (art. 3, comma 1), con l'esplicita previsione che tutte le istanze di autorizzazione, già presentate all'amministrazione

regionale entro la fine del 2020, debbano essere confermate dal richiedente attraverso il medesimo portale (art. 3, comma 2). All'uopo, l'originario termine per la conferma dell'interesse, fissato al 30 giugno 2021, era poi stato differito – dopo esser giunto a scadenza – fino al 28 febbraio 2023 per effetto dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Siciliana 13 dicembre 2022, n. 18 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022-2024).

Entrambi i termini vengono, con la disposizione in esame, differiti al 30 aprile 2023, con ciò determinandosi, a giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle previsioni *self-executing* dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. La proroga dei due termini, infatti, comporterebbe l'effetto di “corroborare”, per le aree demaniali ricadenti nel territorio della Regione Siciliana, il rinnovo, senza gara, delle concessioni marittime «fino alla data del 31 dicembre 2033», secondo quanto già stabilito dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019. Tale effetto, secondo il ricorrente, contrasterebbe con il divieto di rinnovo automatico delle concessioni, da ultimo ribadito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, proprio in virtù della richiamata norma *self-executing*, nella già citata sentenza 20 aprile 2023, in causa C-348/22, Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il legislatore siciliano, esorbitando dalle proprie competenze legislative come stabilite dagli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia, avrebbe, così, introdotto un ostacolo alla piena applicazione, nell'ordinamento interno, della normativa dell'Unione.

2.1.– Ai fini di un corretto inquadramento della questione è opportuno dare conto del travagliato susseguirsi, negli ultimi quindici anni, dei più importanti interventi normativi nella materia delle concessioni demaniali marittime e della relativa durata, a livello sia nazionale sia delle disposizioni vigenti nella Regione Siciliana.

Tali interventi hanno dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi comunitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento, declinati, in special modo, dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno. Per quelle attività economiche che, come nel caso delle concessioni demaniali, utilizzano a fini imprenditoriali la disponibilità esclusiva di un bene pubblico caratterizzato dalla “scarsità” della relativa risorsa, il diritto dell'Unione europea sottopone il rilascio del titolo autorizzativo a stringenti condizioni, atte a favorire il ricambio tra gli operatori e a rimuovere gli ostacoli all'ingresso nel mercato di riferimento. Dette condizioni impongono che la risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza (art. 12, paragrafo 1, della direttiva servizi), e che il titolo, da rilasciarsi «per una durata limitata adeguata», non preveda procedure di rinnovo automatico né accordi altri vantaggi al prestatore uscente (art. 12, paragrafo 2).

2.2.– L'inerzia del legislatore nazionale nel dare attuazione a tali previsioni, con specifico riguardo alle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo, ha indotto la Commissione europea, già nel 2009, ad aprire una procedura di infrazione. La vicenda è già stata ricostruita da questa Corte, in occasione di giudizi analoghi a quello odierno (tra le altre, sentenza n. 1 del 2019).

Per effetto di tali rilievi dell'organo comunitario il legislatore nazionale si è determinato ad accantonare, nella regolazione delle concessioni demaniali marittime, il cosiddetto diritto di insistenza, già previsto dall'art. 37, secondo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione). È stata dunque abrogata l'originaria previsione che, nel fissare la durata delle concessioni dei beni demaniali marittimi a sei anni, stabiliva che esse «si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza» (art. 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime», convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo sostituito dall'art. 10, comma 1, della legge 16 marzo 2001, n. 88, recante «Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime»). L'abrogazione, proprio al fine di superare i rilievi della Commissione europea, è stata disposta dall'art. 11, comma 1, lettera a), della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010).

Allo stesso tempo, tuttavia, il legislatore nazionale – anziché procedere a una conseguente e necessaria rivisitazione della materia, pur preannunciata più volte e oggetto anche di apposita delega al Governo, da parte della menzionata legge n. 217 del 2011, mai portata a compimento – ha inaugurato, sin dal 2010, una stagione di ripetute proroghe delle concessioni in scadenza. Ad un primo differimento al 31 dicembre 2012 (disposto dall’art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 25), è seguita una nuova proroga fino al 31 dicembre 2020 (così l’art. 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», come introdotto dalla relativa legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221).

Nonostante la Corte di giustizia UE – con la sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e Mario Melis e altri* – avesse dichiarato il contrasto di tali previsioni con l’art. 12 della “direttiva servizi”, il legislatore nazionale, approssimandosi la scadenza del 31 dicembre 2020, ha prorogato ulteriormente la validità delle concessioni dei beni del demanio marittimo per ulteriori quindici anni. Così ha stabilito l’art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145 del 2018, pur preannunciando un programma (ivi delineato, ai commi 677 e seguenti) di complessiva revisione del modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo, tale da comprendere anche una «revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime» (così il comma 677, lettera c). L’effetto pratico di queste previsioni è dunque stato quello di avallare la prosecuzione, senza l’indizione di gare, fino all’anno 2033, delle concessioni ormai prossime alla scadenza, senza che, nel periodo immediatamente successivo, abbia mai visto la luce il preannunciato programma di riforme.

La richiamata nuova proroga – assistita poi da una “moratoria” (di cui all’art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, in legge 17 luglio 2020, n. 77), atta a bloccare, durante il periodo pandemico, le procedure amministrative per il rilascio o per l’assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione – è stata sottoposta al giudizio dell’adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che, con le sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021, ne ha rilevato il contrasto con le norme UE in tema di libertà di stabilimento e di non discriminazione tra operatori economici e la conseguente necessità di non applicazione, anche da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, le richiamate pronunce, nel ribadire la necessità delle procedure ad evidenza pubblica per l’assegnazione delle aree demaniali, hanno escluso la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari. Esse, allo stesso tempo, «[a] fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell’auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea», hanno comunque riconosciuto l’efficacia delle concessioni in essere fino alla data del 31 dicembre 2023. Si è, poi, avvertito che, «oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell’ordinamento dell’U.E.».

Il legislatore nazionale ha recepito quest’ultima indicazione con l’art. 3 della legge n. 118 del 2022, con cui sono stati abrogati i commi 682 e 683 dell’art. 1 della legge n. 145 del 2018 (comma 5) e si è contestualmente stabilito che le concessioni demaniali *de quibus* continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023 (comma 1). Solo in presenza di ragioni oggettive, tali da impedire la conclusione delle procedure di gara entro tale data, il legislatore ha acconsentito ad un ulteriore differimento del termine di scadenza delle concessioni, per il tempo strettamente necessario e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024 (comma 3).

Nell'approssimarsi della scadenza, l'art. 12, comma 6-*sexies*, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), come introdotto dalla legge di conversione 24 febbraio 2023, n. 14, ha fissato il termine ultimo al 31 dicembre 2024, e l'art. 10-*quater*, comma 3, ha spostato al 31 dicembre 2025 l'ulteriore possibilità di differimento in caso di oggettive ragioni tali da impedire la conclusione tempestiva delle procedure selettive.

La legge di conversione appena citata è stata promulgata dal Presidente della Repubblica con contestuale invio di una lettera, in data 24 febbraio 2023, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri. In tale lettera è stata fortemente stigmatizzata, tra l'altro, proprio la nuova proroga delle concessioni demaniali marittime, per contrasto sia con il diritto UE, sia con le citate sentenze dell'Adunanza plenaria. La giurisprudenza amministrativa, di recente, ha affermato che sono passibili di non applicazione le norme della legge n. 14 del 2023 per ragioni sostanzialmente corrispondenti a quelle indicate dal Presidente della Repubblica (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 28 agosto 2023, n. 7992, e 1° marzo 2023, n. 2192).

Nello stesso tempo, su rinvio del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, la Corte di giustizia UE, con la sentenza in causa C-348/22 (richiamata anche dal ricorrente), si è nuovamente pronunciata sulla disciplina italiana delle concessioni demaniali marittime, ribadendo la contrarietà delle proroghe alle norme del diritto UE. La Corte di Lussemburgo, in particolare, ha ricordato che l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE impone agli Stati membri, in termini incondizionati e sufficientemente precisi, l'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali e vieta di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività.

2.3.– Anche nell'ordinamento della Regione Siciliana la materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo è stata segnata, negli anni più recenti, da analogo percorso, incentrato essenzialmente sulle proroghe automatiche dei rapporti in essere.

Conformemente alle previsioni dei commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, nel 2019, il legislatore siciliano ha stabilito di estendere la validità delle concessioni fino al 31 dicembre 2033, «a domanda dei concessionari», onerati di presentare richiesta di proroga entro il termine del 30 aprile 2020 (art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019). Tale scadenza è stata poi più volte prorogata, fino alla previsione dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, oggetto dell'odierno scrutinio, con la quale il termine per la presentazione delle domande è stato differito al 30 aprile 2023.

Giova peraltro evidenziare che tale differimento si riferisce non alla scadenza delle concessioni demaniali, che rimane fissata al 31 dicembre 2033 (giusta la previsione dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019), quanto piuttosto alla data entro la quale gli interessati, in quanto titolari di un rapporto già in essere, possono presentare domanda di proroga della concessione.

Nel presente giudizio, come già accennato in premessa, viene poi in rilievo l'analogia previsione, di cui alla seconda parte dello stesso art. 36 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, che ha rinviato al 30 aprile 2023 anche il termine per la conferma dell'interesse all'ottenimento della proroga, nel quadro del sistema telematico che, a norma della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, è oggi chiamato a gestire le relative procedure amministrative.

Pur se tali previsioni non comportano, di per sé, la perdurante vigenza delle concessioni fino al 2033 – effetto che è da farsi risalire all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019, mai impugnato dal Governo – è comunque innegabile che esse confermino detta vigenza in quanto abilitano gli aventi diritto a compiere quanto necessario per ottenere il beneficio della proroga fino a tale lontana scadenza. In questa prospettiva, è sicuramente ravvisabile un interesse attuale del ricorrente a dolersi della illegittimità costituzionale delle previsioni in esame in relazione alla fonte interposta costituita dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

2.4.– Tanto premesso, la questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è fondata.

2.4.1.– Occorre rilevare che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, le norme dell'Unione europea munite di efficacia diretta «rendono concretamente operativo il parametro

costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007)», aprendo così la strada alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme, anche regionali, che, rispetto alle prime, siano giudicate incompatibili con il diritto unionale (sentenza n. 102 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 86 del 2012).

Con specifico riguardo al tema delle concessioni demaniali e della loro durata, tale percorso è già stato seguito, in passato, da questa Corte.

In particolare, la sentenza n. 180 del 2010, nel rilevare il prodursi di una disparità di trattamento tra operatori economici per effetto delle proroghe automatiche *ex lege* delle concessioni del demanio marittimo, e la conseguente violazione dei principi di concorrenza, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8, recante «Modifica della legge regionale 31 maggio 2002, n. 9 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale) in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296», che consentiva ai titolari delle concessioni in scadenza di presentare domanda, entro un certo termine, per ottenere la proroga del titolo fino ad un massimo di venti anni. La violazione dei principi del diritto UE è stata in quell'occasione rinvenuta nella sostanziale chiusura del mercato di riferimento, a danno degli operatori economici che, per non aver in precedenza gestito il demanio marittimo, si vedevano *ex lege* preclusa la possibilità, alla scadenza delle concessioni in essere, di prendere il posto dei precedenti gestori. Ne derivava «un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della gestione del demanio marittimo», con violazione dei parametri interposti (allora evocati dal ricorrente) del principio di parità di trattamento discendente dagli artt. 49 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento.

In una più recente occasione, e sempre in sede di giudizio in via principale, questa Corte – sia pure con riferimento alle concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali e termali, ma con affermazioni che mantengono validità anche per le concessioni del demanio marittimo – è giunta ad analoghe conclusioni, questa volta con esplicito riferimento alle previsioni dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (evocata quale parametro interposto, allora come nel presente giudizio). Sulla premessa che tale disposizione impone l'obbligo, sufficientemente preciso, di procedere a una selezione tra i candidati potenziali, «che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento», questa Corte ha, quindi, ribadito che «il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (da ultimo, sentenza n. 1 del 2019) [...] viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che altri operatori non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di concorrere per la gestione se non nel caso in cui il vecchio gestore non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti» (sentenza n. 233 del 2020).

2.4.2.– Le affermazioni che precedono vanno ribadite anche con riguardo alla questione odierna, pur se, a differenza dei precedenti citati, il differimento del termine disposto dalla norma qui impugnata non si riferisce questa volta (come già visto) alla vera e propria proroga delle concessioni demaniali – che trova origine nella più risalente previsione della legge regionale n. 24 del 2019 – ma esclusivamente alla presentazione, da parte del titolare in scadenza, dell'istanza di proroga del titolo.

Occorre tuttavia rilevare che la rinnovazione anche solo di quest'ultima possibilità finisce con l'incidere sul regime di durata dei rapporti in corso, perpetuandone il mantenimento, e quindi rafforza, in contrasto con i principi del diritto UE sulla concorrenza, la barriera in entrata per nuovi operatori economici potenzialmente interessati alla utilizzazione, a fini imprenditoriali, delle aree del demanio marittimo.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle previsioni interposte dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

3.– La seconda questione ha ad oggetto l'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, che interviene nella materia dei parchi e delle riserve naturali. Nell'inserire il nuovo comma 4-*bis* nell'art.

24 della legge reg. Siciliana n. 14 del 1988, la disposizione impugnata consente, in tutto il territorio del parco, la realizzazione di opere finalizzate alla ricerca scientifica, anche in deroga alle disposizioni di vincolo dettate dallo statuto del parco.

Simile previsione, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe affetta da «incoerenza e ambiguità», con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. «sotto il profilo della certezza del diritto e della ragionevolezza». Sotto diversa angolatura, l'introduzione di una generica deroga alle disposizioni di vincolo insistenti sui parchi si porrebbe in contrasto con la previsione del vincolo *ex lege* di cui all'art. 142 cod. beni culturali, con conseguente travalicamento dei limiti cui deve sottostare l'autonomia del legislatore regionale siciliano. In proposito, il ricorrente ricorda che la competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, prevista dall'art. 14, primo comma, lettera *n*), statuto reg. Siciliana, deve osservare i limiti derivanti sia dall'art. 9 Cost. sia dalle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificabili come norme di grande riforma economico-sociale.

3.1.– Successivamente alla presentazione del ricorso la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 15, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2023, con decorrenza dal giorno dell'entrata in vigore della norma abrogatrice.

Sussistono le condizioni che, per costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 223 e n. 80 del 2023, n. 222 e n. 92 del 2022; ordinanza n. 96 del 2023), consentono di ritenere che ciò abbia condotto a una piena soddisfazione delle ragioni fatte valere dal Governo. Nonostante la disposizione censurata sia rimasta in vigore per quasi cinque mesi, può infatti escludersi che essa abbia prodotto gli effetti lesivi paventati dal ricorso, alla luce della dichiarazione dell'organo regionale competente per materia, depositata in giudizio dalla Regione Siciliana e non contestata dalla controparte. Nella nota del 26 marzo 2024, l'Assessorato del territorio e dell'ambiente, Dipartimento dell'ambiente, ha affermato che «l'articolo 38 della legge regionale in oggetto indicata non ha avuto alcuna applicazione».

Va, dunque, dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione all'impugnazione dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023.

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. 36 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025);

2) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 9 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 16 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente
Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattrice
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2024
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza 61/2024, in materia di ambiti territoriali;

Sentenza 89/2024, in materia di assistenza sanitaria;

Sentenza 100/2024, in materia tributaria;