

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Direzione di area assistenza istituzionale
Settore Assistenza giuridica e legislativa

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

CON NOTE DI SINTESI

II semestre 2023

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, Anna Traniello Gradassi, Sofia Zanobini

Gennaio 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, 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, gennaio 2024

INDICE

Tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 10 maggio 2023, n. 134

Articoli 2, c. 1°, 3, c. 4°, 5, c. 4°, 16 e 17, c. 3°, lett. a) e b), della legge della Regione Puglia 12/08/2022, n. 14 (Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica) . . .

Pag. 1

Comuni, Province e Città metropolitane - Liberi consorzi comunali, spettacolo, edilizia ed urbanistica

Sentenza 6 giugno 2023, n. 136

art. 13, commi 43, 71 e 108, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie)

Pag. 11

Caccia

Sentenza 19 aprile 2023, n. 137

Ordinanze cautelari del TAR Veneto, sezione prima, 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656.

Pag. 26

Delegificazione; ordinamento degli uffici regionali

Sentenza 23 maggio 2023, n. 138

Art. 2, comma 1, della L.R. Campania 6 agosto 2010, n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale).

Pag. 31

Impiego pubblico – procedure selettive

Sentenza 19 aprile 2023, n. 140

art. 3, comma 2, secondo e terzo periodo, legge della Regione Valle d'Aosta 30 maggio 2022, n. 8 (Disposizioni in materia di interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica).

Pag. 40

Edilizia residenziale pubblica

Sentenza 7 giugno 2023, n. 145

art. 20-quater, comma 1, lettera a-bis), della legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative)

Pag. 47

Paesaggio, governo del territorio, edilizia, urbanistica

Sentenza 8 marzo 2023, n. 147

articoli 12, comma 11, e 13, commi 15, 32, 90 e 93 della legge regionale siciliana n. 13 del 2022.

Pag. 54

Caccia

Sentenza 25 maggio 2023, n. 148

art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, «Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) e modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”»

Pag. 74

Sanità pubblica: personale sanitario – servizio sanitario regionale - lea; impiego pubblico (impiego regionale)

Sentenza 6 giugno 2023, n.155

art. 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e art. 20, comma 1, lettera l), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie).

Pag. 83

Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali

Sentenza 5 aprile 2023, n.160

art. 5 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «Disposizioni legislative per l’attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007».

Pag. 92

Edilizia, urbanistica, paesaggio

Sentenza 27 luglio 2023, n. 163

art. 6, commi 2, lettera a), 3, 6, lettere b) e d), numeri 1) e 2), 11, lettere b) e c), 12, lettera d), e 14, lettera b); e dell’art. 8, comma 1, della legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022-2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali).

Pag. 100

Governo del territorio, sismica, urbanistica

Sentenza 6 giugno 2023, n. 164

art. 22 l.r. Umbria 4 aprile 2014, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese. Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali).

Pag. 125

Bilancio e contabilità pubblica

Sentenza 4 luglio 2023, n. 165

legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l’esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario).

Pag. 136

Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia

Sentenza 4 luglio 2023, n. 173

Allegato B alla delibera della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499 (Prime determinazioni in materia di obbligo di fornitura alla Regione di energia gratuita in attuazione della legge regionale 3 luglio 2020 n. 27 “Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico”. DGR 100/CR del 27/09/2022).

Pag. 144

Politiche sociali; tutela della salute; coordinamento della finanza pubblica; ordinamento civile

Sentenza 21 giugno 2023, n. 176

artt. 25 e 26, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 22 agosto

2022, n. 24 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2022/2024, modifiche alle leggi regionali 9/2022, 10/2022 e 11/2022 in attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili).	Pag.	153
Promozione e organizzazione di attività culturali		
Sentenza 21 Giugno 2023, n. 193 artt. 5, comma 6, 6, comma 2, lettera c), e 7 della legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo).	Pag.	161
Elezioni regionali – principio simul stabunt, simul cadent		
Sentenza 24 Ottobre 2023, n. 203 art. 96, comma 1, legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32 (Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)).	Pag.	181
Sistema tributario, finanza pubblica		
Sentenza 24 ottobre 2023, n. 206 art. 10 della legge regionale del Veneto 23 dicembre 2022, n. 30 (Legge di stabilità regionale 2023).	Pag.	188
Istruzione – Definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) – Fondi e stanziamenti statali nel settore dell’istruzione		
Sentenza 22 novembre 2023, n. 223 art. 1, commi 557, 558, 560 e 561 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.	194
Elenco delle sentenze di mero rito	Pag.	211

Sentenza: 10 maggio 2023, n. 134

Materia: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articoli 3, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articoli 2, c. 1°, 3, c. 4°, 5, c. 4°, 16 e 17, c. 3°, lett. a) e b), della legge della Regione Puglia 12/08/2022, n. 14 (Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica);

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14;
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, 3, comma 4, e 5, comma 4, della l.r. Puglia 14/2022, promosse, in riferimento agli articoli 3, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione;
- non fondate le altre questioni sollevate;

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 16 della l.r. Puglia 14/2022, il quale prevede che la consulenza genetica oncologica (CGO) *-e l'eventuale test molecolare per le persone di cui all'articolo 8, comma 2, nonché gli eventuali programmi di sorveglianza clinico-strumentale di cui all'articolo 13, sono disposti con il codice di esenzione D98, per prestazione "Test genetico mirato" e prescrizione "Probando sano a rischio familiare"*-. Per la Corte la questione è fondata. L'art. 16 della l.r. Puglia 14/2022 consente lo screening in regime di gratuità (attraverso uno specifico codice di esenzione) per la consulenza oncogenetica, i test molecolari e i programmi di sorveglianza clinico strumentale di cui all'art. 13 della medesima legge regionale. La CGO *"è assicurata a tutte le persone ad alto rischio di tumore al colon-retto con possibile eziopatogenesi genetica eredo-familiare, allo scopo di avviare specifici test molecolari e programmare eventuali misure di sorveglianza clinica e strumentale"* (art. 7, comma 2). Il test molecolare, a sua volta, *"è una fase eventuale del programma di CGO"* (art. 9, comma 1) e il relativo prelievo, che *"è preceduto e seguito da una consulenza del genetista medico"* (art. 9, comma 2), è *"finalizzato all'analisi nel DNA estratto di un pannello di geni per tumori colorettali"* (art. 10, comma 1). I programmi di sorveglianza clinico strumentale, infine, vengono avviati in caso di accertamento della mutazione genetica e si articolano in una serie di numerose prestazioni diversamente declinate a seconda della tipologia di mutazione riscontrata e del sesso del paziente.

Secondo il ricorrente, prevedendo un livello ulteriore di assistenza sanitaria non ricompreso tra quelli individuati dal d.p.c.m. 12 gennaio 2017, l'art. 16 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che, per le regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, pone il divieto di effettuare spese non obbligatorie. Afferma l'Avvocatura generale dello Stato, in particolare, che il d.p.c.m. 12 gennaio 2017, all'Allegato 1, punto F (Sorveglianza e prevenzione delle malattie croniche, inclusi la promozione di stili di vita sani ed i programmi organizzati di screening; sorveglianza e prevenzione nutrizionale), dispone che le attività di screening svolte a livello regionale devono essere coerenti con le raccomandazioni del Ministero della salute impartite in attuazione dell'art. 2-bis del d.l. n. 81 del 2004, come convertito, e del PNP 2014-2018. Esse non rientrerebbero, quindi, tra i LEA. La Regione Puglia si è difesa sostenendo che

le prestazioni sanitarie individuate dalla l.r. Puglia 14/2022 rientrerebbero nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza (LEA), dal momento che l'Allegato 1 al citato d.p.c.m. 12 gennaio 2017, al punto F8 (Screening oncologici definiti dall'Accordo Stato Regioni del 23 marzo 2005 e dal Piano nazionale della prevenzione 2014-2018), contempla l'erogazione gratuita, tra le altre, delle prestazioni di chiamata attiva ed esecuzione dei test di screening di primo e secondo livello delle popolazioni target.

Nella memoria depositata in vista dell'udienza di discussione, il ricorrente ha invece ribadito che le prestazioni previste dalla disposizione impugnata non rientrerebbero nei LEA, poiché, secondo le citate raccomandazioni fornite dal Ministero della salute, i *“metodi scelti come test di screening di primo livello del Ccr sono la ricerca del sangue occulto nelle feci (Sof, al guaiaco e immunochimici) e la rettosigmoidoscopia (Rss)”*. Entrambe le parti non mettono in discussione il principio di diritto, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, anche in relazione alla stessa Regione Puglia (sentenze 242 e 161 del 2022, 142 e 36 del 2021, 177 e 166 del 2020), secondo cui l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sentenze 256/2022, 242/2022, 142 e 36 del 2021, e 166/2020). In definitiva, *“la facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è [...] preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché – ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 – queste ultime non possono erogare prestazioni “non obbligatorie”*, in tal senso, la sentenza n. 161 del 2022. Un tale principio è stato affermato anche per i piani di prosecuzione del rientro dal disavanzo sanitario (sentenze 190/2022 e 130/2020), come quello attualmente vigente nella Regione Puglia, o per le misure di monitoraggio equiparabili (sentenze 190 e 161 del 2022). Se le prestazioni previste dalla disposizione impugnata rientrano o meno nei LEA fissati dal d.p.c.m. 12 gennaio 2017 è dunque ciò che deve essere in questo caso verificato. L'appena citato d.p.c.m., all'art. 1, comma 1, lettera a), comprende tra i LEA la *“prevenzione collettiva e sanità pubblica”* Più in particolare, il menzionato punto F dell'Allegato 1 si occupa, tra l'altro, dei *“programmi organizzati di screening”*, e al punto F8 prende in considerazione quelli oncologici definiti dall'accordo Stato-regioni del 23 marzo 2005 e dal PNP 2014-2018. Vi si prevede che la *“periodicità e le caratteristiche tecniche”* della *“chiamata attiva ed esecuzione dei test screening e dei percorsi di approfondimento e terapia per tutta la popolazione target residente e domiciliata”* *“sono definite a livello nazionale dai seguenti atti: [...] [screening del cancro del colon-retto: Raccomandazioni del Ministero della salute predisposte in attuazione dell'art. 2 bis della legge 138/2004 e del Piano nazionale della prevenzione 2014-2018”*. Le citate raccomandazioni del Ministero della salute indicano quali metodi di screening di primo livello *“a ricerca del sangue occulto nelle feci (Sof, al guaiaco e immunochimici) e la rettosigmoidoscopia (Rss)”*, mentre la *“colonscopia totale”* *“non è un test di screening primario”* ma *“un esame diagnostico di secondo livello nei soggetti risultati positivi al test di primo livello”*, oltre che una *“procedura diagnostica nella sorveglianza dei soggetti ad alto rischio”*. Esse, poi, aggiungono che l'uso della colonscopia totale *“come test di primo livello va riservato solo ad ambiti valutativi e studi pilota”*. Infine, le raccomandazioni ricordano che sono *“in corso diversi studi per mettere a punto nuove strategie diagnostiche, come la ricerca di marcatori molecolari (in particolare Dna) nelle feci e la colonscopia virtuale”*, oltre che *“studi promettenti sull'impiego di marcatori molecolari nelle feci”*, e che, tuttavia, *“i dati a disposizione sono ancora preliminari”* e *“in futuro saranno necessari studi ulteriori per valutare l'eventuale utilizzo di biomarcatori come test di screening primario o di triage dopo test immunochimico (Sof) per l'invio al secondo livello”*. Dall'esame appena svolto emerge, dunque, che le prestazioni di cui all'art. 16 della l.r. Puglia 14/2022 non rientrano nei LEA, perché non sono presi in considerazione quali test, né di primo né di secondo livello, dalle citate raccomandazioni, cui rinvia il punto F8 dell'Allegato 1 al d.p.c.m. 12 gennaio 2017. Pertanto, l'art. 16 della l.r. Puglia 14/2022 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica recato dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004. La Corte ritiene non ammissibili o non fondate tutte le altre questioni sollevate.

SENTENZA N. 134
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 3, comma 4, 5, comma 4, 16 e 17, comma 3, lettere a) e b), della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14 (Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-20 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 21 ottobre 2022, iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;
udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2023 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mariangela Rosato per la Regione Puglia;
deliberato nella camera di consiglio del 10 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in primo luogo, gli artt. 2, comma 1, 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, per violazione degli artt. 3, 32, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3, comma 15, del d.lgs. n. 124 del 1998.

1.1.– La prima delle disposizioni impuginate stabilisce che «[i]l programma di screening di popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto è rivolto a tutta la popolazione con età compresa tra quarantacinque e settantacinque anni, attraverso un test di selezione, da effettuare nelle strutture sanitarie pubbliche, diretto a distinguere le persone sospette di malattia, eseguito sulla base d'inviti equiparati per natura giuridica alle prenotazioni ordinarie per le prestazioni diagnostiche a richiesta, inviati dalla Azienda sanitaria locale (ASL) di riferimento territoriale all'intera popolazione interessata, nel rispetto della propria organizzazione e delle modalità previste dagli atti amministrativi vigenti».

Il «test di selezione» consiste, per la generalità della popolazione target, nella ricerca di sangue occulto nelle feci (art. 3, comma 1) e, per le popolazioni «a rischio moderato o alto», nelle colonscopie e consulenze oncogenetiche (artt. 4 e 5), cui può accedere un test molecolare (art. 9).

In particolare, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 è impugnato nella parte in cui prevede che il «test di selezione» è «eseguito sulla base d'inviti equiparati per natura giuridica alle prenotazioni ordinarie per le prestazioni diagnostiche a richiesta, inviati dalla Azienda sanitaria locale (ASL) di riferimento territoriale all'intera popolazione interessata».

Gli artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della medesima legge regionale, invece, sono impugnati nelle parti in cui prevedono, conseguentemente, l'irrogazione della «sanzione pecuniaria prevista per le mancate disdette» (consistente nel pagamento della quota di partecipazione al costo della prestazione

sanitaria), rispettivamente: a) «in caso di mancato ritiro e consegna del kit» per la ricerca del sangue occulto nelle feci, nel termine di quarantacinque giorni dal ricevimento dell'invito della ASL di cui all'art. 2, comma 1, o «dalla data di scadenza del test successivo ai sensi dell'articolo 2, comma 3» (ossia del test da svolgersi ogni due anni, in caso di esito negativo del primo); b) «in caso di mancata presentazione nella data fissata per il test con la lettera invito di cui al comma 2» del medesimo art. 5 (ossia della data fissata per l'effettuazione delle colonscopie e delle consulenze oncogenetiche).

La norma contenuta nell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, dunque, costituisce il presupposto logico e giuridico di quanto disposto nei successivi artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge regionale medesima. Questi ultimi – proprio in forza dell'equiparazione «giuridica» tra inviti della ASL e prenotazioni ordinarie a richiesta dell'assistito – estendono, infatti, alla mancata esecuzione dei test su convocazione delle medesime ASL le conseguenze sanzionatorie previste per la mancata disdetta delle prestazioni diagnostiche prenotate su iniziativa dell'assistito.

1.2.– Secondo il ricorrente, tutte le disposizioni ricordate violerebbero l'art. 3 Cost., perché assoggetterebbero irragionevolmente allo stesso trattamento giuridico sanzionatorio, sulla base di una «mera finzione normativa», due situazioni assolutamente differenti ed anzi opposte – la mancata esecuzione del test oggetto di invito della ASL e la mancata comparizione all'appuntamento prenotato dall'assistito – così andando «contro la realtà dei fatti».

Le medesime disposizioni, poi, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale in materia di tutela della salute recato dall'art. 3, comma 15, del d.lgs. n. 124 del 1998, che pone a carico dell'assistito il pagamento della quota di partecipazione al costo della prestazione solo in caso di mancata presentazione all'appuntamento sanitario prenotato e non disdetto, o disdetto in ritardo, senza una idonea giustificazione.

Violato, ancora, sarebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile, perché l'individuazione sia degli illeciti amministrativi sia delle corrispondenti sanzioni rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Le disposizioni impugnate, infine, si porrebbero in contrasto con l'art. 32, secondo comma, Cost., perché la riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori dovrebbe «intendersi come riserva di legge esclusivamente statale in quanto, trattandosi di una restrizione della libertà personale, entra in gioco un livello essenziale di prestazione di un diritto che va disciplinato in modo uniforme sull'intero territorio nazionale».

2.– La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto della necessaria corrispondenza tra il contenuto del ricorso, da un lato, e la delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione e l'allegata relazione ministeriale, dall'altro.

In quest'ultime non vi sarebbe alcuna menzione, quale oggetto di impugnativa, dell'art. 2, comma 1, della citata legge reg. Puglia n. 14 del 2022, disposizione che, come si è detto, prevede la parificazione degli inviti delle ASL alle prenotazioni dell'assistito. Delibera e relazione, infatti, riguarderebbero i soli artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge regionale, nelle parti in cui prevedono che l'ASL competente irroga una sanzione pecuniaria in caso di mancata risposta positiva dell'assistito agli inviti di partecipazione al programma di screening.

Inoltre, il Consiglio dei ministri avrebbe indicato unicamente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sicché, in via subordinata, la resistente eccepisce l'inammissibilità delle questioni «quanto meno» in relazione alle censure di violazione degli artt. 3, 32, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.

2.1.– La prima delle due eccezioni ricordate, riferita a ben vedere alla sola questione promossa nei confronti dell'art. 2, comma 1, della legge regionale, è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «nei giudizi in via principale deve sussistere “una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione” (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso sentenze n. 46 del 2015, n. 198 del 2012)» (sentenza n. 128 del 2018).

Sono pertanto inammissibili le questioni promosse nei confronti di disposizioni non espressamente indicate nella delibera dell'organo politico che autorizza l'impugnazione (sentenza n. 278 del 2010), poiché tale omissione comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuoverle.

Nel caso di specie, né la delibera all'impugnazione, né l'allegata relazione ministeriale, prodotte in giudizio dal ricorrente, contengono l'indicazione dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, che, in via generale, prevede l'equiparazione tra gli inviti della ASL ai test menzionati e le prenotazioni a richiesta dell'assistito: delibera e relazione indicano solo, quali disposizioni oggetto di impugnativa, gli artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della medesima legge, che contemplano la conseguenza sanzionatoria della mancata esecuzione dei test.

Né può accogliersi la tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la ricomprensione nel ricorso dell'art. 2, comma 1, non farebbe altro che «completare» l'oggetto dell'impugnazione governativa, coinvolgendo in questa una disposizione che costituirebbe il presupposto di quelle effettivamente impuginate: il verbo utilizzato («completare») rinvia, del resto, ad una scelta, mentre deve ribadirsi che è rimessa alla sola volontà politica del ricorrente la selezione delle disposizioni da impugnare di fronte a questa Corte.

3.– L'inammissibilità delle questioni promosse nei confronti dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 ha una conseguenza radicale. Da essa, infatti, discende il difetto di interesse a ricorrere in relazione alle disposizioni sanzionatorie effettivamente impuginate e, quindi, l'inammissibilità delle relative questioni (con assorbimento dell'ulteriore eccezione d'inammissibilità prospettata, in via subordinata, dalla Regione resistente).

In effetti, secondo una disposizione contenuta in altra legge regionale, diversa e precedente rispetto a quella ora impugnata – l'art. 7, comma 4, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità – Primi provvedimenti) – «[l] assistito che non si presenta nel giorno previsto per l'erogazione della prestazione, senza aver dato idonea disdetta entro le quarantotto ore antecedenti l'erogazione, fatti salvi i casi di forza maggiore, è tenuto al pagamento della prestazione all'erogatore pubblico o privato accreditato, secondo la tariffa prevista dal vigente nomenclatore tariffario, anche se esente dalla partecipazione alla spesa sanitaria».

Questa disposizione regionale riproduce (peraltro con estensione alle ipotesi di prestazioni esenti) quanto prevede l'art. 3, comma 15, del già ricordato d.lgs. n. 124 del 1998, che pone a carico dell'assistito il pagamento della quota di partecipazione al costo della prestazione in caso di mancata presentazione all'appuntamento sanitario prenotato e non disdetto, o disdetto in ritardo, senza una idonea giustificazione.

Come è evidente, l'equiparazione giuridica degli inviti alle prenotazioni ordinarie a richiesta posta dall'art. 2, comma 1, della legge regionale ora impugnata, considerata unitamente alla previsione di cui al menzionato art. 7, comma 4, della legge reg. Puglia n. 13 del 2019, è idonea a fondare il potere di irrogazione delle sanzioni per la mancata sottoposizione ai test di selezione oggetto degli inviti della ASL, che il ricorrente contesta. E tale idoneità permarrebbe pur dopo l'accoglimento delle questioni relative agli artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022.

In altri termini, il contesto normativo regionale consentirebbe, comunque sia, l'applicazione della sanzione costituita dal pagamento della quota di partecipazione al costo della prestazione, anche a prescindere dalla vigenza dei due articoli appena menzionati.

La permanenza nell'ordinamento regionale del meccanismo sanzionatorio che il ricorrente ha inteso impugnare, anche all'esito dell'eventuale accoglimento delle questioni, determina, in definitiva, l'inammissibilità di queste ultime, per inidoneità dell'intervento evocato a garantire il raggiungimento del risultato perseguito dal ricorrente (ragiona di «inutilità della declaratoria di illegittimità costituzionale richiesta» la sentenza n. 68 del 2022; in senso analogo, sentenze n. 199 del 2014 e n. 205 del 2011).

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, il quale prevede che la consulenza

genetica oncologica (CGO) «e l'eventuale test molecolare per le persone di cui all'articolo 8, comma 2, nonché gli eventuali programmi di sorveglianza clinico-strumentale di cui all'articolo 13, sono disposti con il codice di esenzione D98, per prestazione "Test genetico mirato" e prescrizione "Probando sano a rischio familiare"».

4.1.– La questione è fondata.

L'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 consente lo screening in regime di gratuità (attraverso uno specifico codice di esenzione) per la consulenza oncogenetica, i test molecolari e i programmi di sorveglianza clinico strumentale di cui all'art. 13 della medesima legge regionale.

La CGO «è assicurata a tutte le persone ad alto rischio di tumore al colon-retto con possibile eziopatogenesi genetica eredo-familiare, allo scopo di avviare specifici test molecolari e programmare eventuali misure di sorveglianza clinica e strumentale» (art. 7, comma 2).

Il test molecolare, a sua volta, «è una fase eventuale del programma di CGO» (art. 9, comma 1) e il relativo prelievo, che «è preceduto e seguito da una consulenza del genetista medico» (art. 9, comma 2), è «finalizzato all'analisi nel DNA estratto di un pannello di geni per tumori coloretali» (art. 10, comma 1).

I programmi di sorveglianza clinico strumentale, infine, vengono avviati in caso di accertamento della mutazione genetica e si articolano in una serie di numerose prestazioni diversamente declinate a seconda della tipologia di mutazione riscontrata e del sesso del paziente.

4.2.– Secondo il ricorrente, prevedendo un livello ulteriore di assistenza sanitaria non ricompreso tra quelli individuati dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, il citato art. 16 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che, per le regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, pone il divieto di effettuare spese non obbligatorie.

Afferma l'Avvocatura generale dello Stato, in particolare, che il d.P.C.m. 12 gennaio 2017, all'Allegato 1, punto F («Sorveglianza e prevenzione delle malattie croniche, inclusi la promozione di stili di vita sani ed i programmi organizzati di screening; sorveglianza e prevenzione nutrizionale»), dispone che le attività di screening svolte a livello regionale devono essere coerenti con le raccomandazioni del Ministero della salute impartite in attuazione dell'art. 2-bis del d.l. n. 81 del 2004, come convertito, e del PNP 2014-2018. Esse non rientrerebbero, quindi, tra i LEA.

La Regione Puglia si è difesa sostenendo che le prestazioni sanitarie individuate dalla legge reg. Puglia n. 14 del 2022 rientrerebbero nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza (LEA), dal momento che l'Allegato 1 al citato d.P.C.m. 12 gennaio 2017, al punto F8 («Screening oncologici definiti dall'Accordo Stato Regioni del 23 marzo 2005 e dal Piano nazionale della prevenzione 2014-2018»), contempla l'erogazione gratuita, tra le altre, delle prestazioni di chiamata attiva ed esecuzione dei test di screening di primo e secondo livello delle popolazioni target.

Nella memoria depositata in vista dell'udienza di discussione, il ricorrente ha invece ribadito che le prestazioni previste dalla disposizione impugnata non rientrerebbero nei LEA, poiché, secondo le citate raccomandazioni fornite dal Ministero della salute, i «metodi scelti come test di screening di primo livello del Ccr sono la ricerca del sangue occulto nelle feci (Sof, al guaiaco e immunochimici) e la rettoscopia (Rss)».

5.– Entrambe le parti non mettono in discussione il principio di diritto, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, anche in relazione alla stessa Regione Puglia (sentenze n. 242 e n. 161 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021, n. 177 e n. 166 del 2020), secondo cui l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sentenze n. 256 del 2022, n. 242 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021, e n. 166 del 2020). In definitiva, «[l]a facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è [...] preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché – ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 – queste ultime non possono erogare prestazioni "non obbligatorie" (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 161 del 2022)» (sentenza n. 190 del 2022).

Un tale principio è stato affermato anche per i piani di prosecuzione del rientro dal disavanzo sanitario (sentenze n. 190 del 2022 e n. 130 del 2020), come quello attualmente vigente nella Regione Puglia, o per le misure di monitoraggio equiparabili (sentenze n. 190 e n. 161 del 2022).

5.1.– Se le prestazioni previste dalla disposizione impugnata rientrano o meno nei LEA fissati dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 è dunque ciò che deve essere in questo caso verificato.

L'appena citato d.P.C.m., all'art. 1, comma 1, lettera a), comprende tra i LEA la «[p]revenzione collettiva e sanità pubblica». Più in particolare, il menzionato punto F dell'Allegato 1 si occupa, tra l'altro, dei «programmi organizzati di screening», e al punto F8 prende in considerazione quelli oncologici definiti dall'accordo Stato-regioni del 23 marzo 2005 e dal PNP 2014-2018.

Vi si prevede che la «periodicità e le caratteristiche tecniche» della «(c)hiamata attiva ed esecuzione dei test screening e dei percorsi di approfondimento e terapia per tutta la popolazione target residente e domiciliata» «sono definite a livello nazionale dai seguenti atti: [...] [s]creening del cancro del colon-retto: Raccomandazioni del Ministero della salute predisposte in attuazione dell'art. 2 bis della legge 138/2004 e del Piano nazionale della prevenzione 2014-2018».

Le citate raccomandazioni del Ministero della salute indicano quali metodi di screening di primo livello «la ricerca del sangue occulto nelle feci (Sof, al guaiaco e immunochimici) e la rettosigmoidoscopia (Rss)», mentre la «colonscopia totale» «non è un test di screening primario», ma «un esame diagnostico di secondo livello nei soggetti risultati positivi al test di primo livello», oltre che una «procedura diagnostica nella sorveglianza dei soggetti ad alto rischio». Esse, poi, aggiungono che l'uso della colonscopia totale «come test di primo livello va riservato solo ad ambiti valutativi e studi pilota».

Infine, le raccomandazioni ricordano che sono «in corso diversi studi per mettere a punto nuove strategie diagnostiche, come la ricerca di marcatori molecolari (in particolare Dna) nelle feci e la colonscopia virtuale», oltre che «studi promettenti sull'impiego di marcatori molecolari nelle feci», e che, tuttavia, «i dati a disposizione sono ancora preliminari» e «[i]n futuro saranno necessari studi ulteriori per valutare l'eventuale utilizzo di biomarcatori come test di screening primario o di triage dopo test immunochimico (Sof) per l'invio al secondo livello».

6.– Dall'esame appena svolto emerge, dunque, che le prestazioni di cui all'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 non rientrano nei LEA, perché non sono presi in considerazione quali test – né di primo né di secondo livello – dalle citate raccomandazioni, cui rinvia il punto F8 dell'Allegato 1 al d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

Pertanto, l'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica recato dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, infine, impugnato l'art. 17, comma 3, lettere a) e b), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, ai sensi del quale l'Assessorato regionale alle politiche della salute – entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge regionale – provvede a fornire indicazioni alle ASL al fine di: potenziare «le risorse umane e strumentali delle strutture di Gastroenterologia ed Endoscopia Digestiva coinvolte nel programma di screening» (lettera a); organizzare «una rete regionale hub e spoke in grado di adempiere alle maggiori necessità di colonscopie derivanti dall'incremento delle lesioni diagnosticate» (lettera b).

Secondo il ricorrente, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, recante principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, perché è «susceptibile di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di risparmio» previsti dal «redigendo» programma operativo 2022-2024 di prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, in relazione sia all'impatto economico, sia alla programmazione della rete assistenziale regionale, e risulta svincolata dai limiti posti dal piano di rientro medesimo.

Da ultimo, la sola lettera a) del comma 3 dell'art. 17, violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, che, nel

porre limiti di spesa per il personale, recherebbe principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Essa, in secondo luogo, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto suscettibile di determinare un aumento della spesa per il trattamento retributivo del personale sanitario e quindi di incidere su rapporti di diritto privato regolati dalla contrattazione collettiva, così invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

8.– La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità delle questioni «per genericità, mancanza di specificazione ed indeterminazione, nonché per la non pertinenza ed inconferenza dei parametri costituzionali ed interposti invocati».

8.1.– Va precisato, in primo luogo, che, nonostante la sua indistinta formulazione, l'eccezione, in realtà, nella (sola) parte in cui contesta l'insufficienza della motivazione, è rivolta esclusivamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, lettere a) e b), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 promossa per violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

Secondo la Regione Puglia, infatti, lo Stato non avrebbe dimostrato in che modo il menzionato art. 17, comma 3, lettere a) e b), sia suscettibile di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti dal piano di rientro cui essa è soggetta e, quindi, di porsi in contrasto con i menzionati principi fondamentali contenuti nella legge n. 191 del 2009.

8.2.– Per tale parte, l'eccezione non è fondata.

Le disposizioni della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 ora in questione contengono norme atte ad incidere sulla spesa per il personale sanitario e la riorganizzazione della rete sanitaria assistenziale, così investendo due macroaree notoriamente regolate dai piani di rientro dal disavanzo sanitario, come peraltro specificamente affermato, in relazione proprio alla Regione Puglia, da questa Corte, con la sentenza n. 142 del 2021 (secondo cui la medesima Regione, «con il piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale, approvato con il citato Accordo, nonché con i successivi programmi operativi, [...] ha assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa per il personale»).

Tanto basta ad escludere l'indeterminatezza della questione, con cui il ricorrente lamenta l'attitudine delle disposizioni impugnate a pregiudicare gli obiettivi di risparmio posti dal piano di rientro.

8.3.– L'eccezione è parimenti non fondata nella parte in cui lamenta l'inconferenza dei parametri evocati dal ricorrente, e ciò sia in riferimento ai dedotti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, aventi una evidente attinenza all'oggetto del contendere, sia in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che l'aumento della spesa del personale incide su rapporti di diritto privato regolati dalla contrattazione collettiva, così invadendo la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, il che esclude, prima facie, una totale inconferenza del parametro costituzionale evocato.

9.– Nel merito, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, lettere a) e b), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica recati dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, che impongono il rispetto degli obiettivi di risparmio fissati con il piano di rientro (tra le tante, sentenze n. 6 del 2022, n. 142 del 2021 e n. 166 del 2020).

La Regione Puglia è attualmente sottoposta al programma operativo 2016-2018 (in attesa del redigendo programma operativo 2022-2024), approvato in prosecuzione del piano di rientro.

Tale programma ha ottenuto, in data 23 settembre 2017, l'approvazione congiunta del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del comitato permanente per la verifica dei LEA, dopo essere stato modificato ed integrato «sulla base dei suggerimenti di cui al (... (verbale della riunione del 25 luglio, che riguardano in particolare gli screening oncologici».

Il programma in questione prevede «il potenziamento delle attività di prevenzione e promozione della salute», da assicurarsi anche attraverso «una radicale riorganizzazione e reingegnerizzazione degli screening oncologici». Con specifico riferimento allo screening per il tumore al colon-retto,

esso, poi, afferma la necessità di prevedere «una vera e propria rifondazione, più che un rilancio». Nella parte dedicata ai «farmaci innovativi oncologici», è infine prevista la «(i)stituzione di centri di riferimento regionali per la diagnostica oncogenomica, che può favorire una più razionale utilizzazione della targeted therapy», con l'individuazione di «tre centri clinici attrezzati per la diagnostica molecolare dei tumori che ricevono campioni tumorali da centri periferici collegati in rete».

Quanto al personale, il programma rileva «la stringente necessità, al fine di garantire i LEA nonché l'attuazione del D.Lgs. 161/2014 su orario di lavoro e riposi compensativi del personale sanitario, di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel rispetto dei limiti imposti dall'art. 2, comma 71 della L. 191/2009 s.m.i.», nonché un «fabbisogno complessivo di personale ospedaliero pari a n. 30.939 unità, per un costo complessivo di € 1.241.023.510».

Il programma operativo vigente, dunque, afferma la necessità, sia di «rifondare» il programma di screening per il tumore al colon-retto, sia di assumere personale: per queste ragioni non può ritenersi sussistente il dedotto contrasto tra esso e le disposizioni impugnate, e quindi tra queste ultime e lo stesso piano di rientro.

10.– Parimenti non fondata, nei sensi di cui subito si dirà, è la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti della lettera a) del comma 3 dell'art. 17 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito – disposizione che, nel porre limiti di spesa per il personale del servizio sanitario, reca un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 6 del 2022).

La disposizione impugnata, infatti, in difetto di indici testuali che espressamente autorizzino la deroga ai limiti fissati dalla norma interposta, deve essere interpretata nel senso che, nelle assunzioni di personale sanitario, la Regione Puglia è tenuta al rispetto delle pertinenti previsioni statali. Così interpretata, essa si sottrae alla censura del ricorrente.

11.– Da ultimo, non fondata è la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 17, comma 3, lettera a), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La disposizione in esame consente all'Assessorato regionale alle politiche della salute di dettare atti di indirizzo alle ASL in ordine alle assunzioni di personale. Essa, pertanto, non regola rapporti lavorativi già in essere e quindi non attiene alla materia dell'ordinamento civile (tra le tante, sentenze n. 267, n. 84 e n. 9 del 2022, n. 241 del 2021), ma disciplina profili pubblicistico-organizzativi rientranti nella materia dell'organizzazione amministrativa regionale, di competenza legislativa residuale delle regioni.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14 (Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3, comma 15, del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, lettere a) e b), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni

per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, lettera a), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 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, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, lettera a), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 giugno 2023, n. 136

Materia: Comuni, Province e Città metropolitane - Liberi consorzi comunali, spettacolo, edilizia ed urbanistica

Parametri invocati: artt. 1, 3, 5, 9, 97 e 114, 116 e 117, commi primo e secondo, lettere h) ed s); statuto della Regione Siciliana

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 13, commi 43, 71 e 108, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 43, 71, 108 della legge in oggetto.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'articolo 13, comma 43, della legge in oggetto, rinvia di un anno le elezioni, già più volte posposte, dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani e proroga contestualmente il mandato dei commissari straordinari nominati dalla Regione che svolgono attualmente le funzioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali. Secondo il ricorrente esso violerebbe «i principi di democraticità di cui all'articolo 1, primo comma, Cost.», nonché gli artt. 5 e 114 Cost., e si porrebbe altresì in contrasto con «il principio di ragionevolezza desumibile dall'articolo 3 Cost.». Inoltre, con tale disposizione il legislatore siciliano sarebbe venuto meno al dovere di istituire le città metropolitane imposto dall'art. 114 Cost., e avrebbe anche disatteso le disposizioni della legge n. 56 del 2014, richiamate quali norme di grande riforma economico-sociale, con conseguente violazione degli artt. 14, primo comma, lettera o), e 15 dello statuto speciale.

Secondo la Corte, le questioni promosse in riferimento agli artt. 3, 5 e 114 Cost. sono fondate.

Essa ricorda innanzitutto che gli organi di governo degli enti di area vasta in Sicilia sono attualmente oggetto di una disciplina, dettata dal legislatore regionale ai sensi dell'art. 14, primo comma, lettera o), dello statuto, sostanzialmente coincidente con quella stabilita dalla legge n. 56 del 2014, caratterizzata dalla elezione indiretta di tali organi.

In particolare, i presidenti dei liberi Consorzi comunali, che nella Regione siciliana hanno preso il posto delle province, sono eletti con voto ponderato dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei comuni che li compongono, fra i sindaci dei comuni appartenenti allo stesso libero Consorzio comunale il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni.

Quanto ai Consigli metropolitani, invece, essi sono composti dal sindaco metropolitano e da quattordici o diciotto membri a seconda della popolazione residente nella città metropolitana, eletti con voto ponderato dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei comuni appartenenti alla città metropolitana, fra i sindaci e i consiglieri comunali in carica.

La Corte pone in evidenza che questo assetto istituzionale degli enti di area vasta siciliani, tuttavia, è rimasto sinora sostanzialmente inattuato. La disposizione oggetto di impugnazione si inserisce in un contesto normativo segnato dal continuo rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta in Sicilia. Unitamente al rinvio delle elezioni, sono state disposte proroghe successive del termine ultimo entro cui doveva cessare il commissariamento regionale degli organi degli enti di area vasta. La legge reg. Siciliana n. 31 del 2021, pur mantenendo ferma – e ulteriormente prorogando

– la gestione commissariale delle funzioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali, ha invece stabilito che le funzioni del Consiglio metropolitano siano svolte dalla Conferenza metropolitana, che assume temporaneamente il ruolo di organo di indirizzo politico e di controllo dell'ente di area vasta.

Secondo la Corte, tale situazione si palesa, anzitutto, in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost.

Nell'esercizio della competenza legislativa di cui all'art. 14, primo comma, lettera o), dello statuto speciale, il legislatore siciliano è tenuto a istituire i liberi Consorzi comunali e le città metropolitane; ed è altresì tenuto a farlo nel rispetto della loro natura di enti autonomi garantita dagli artt. 5 e 114 Cost., nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dettate dal legislatore statale. La Corte ha posto in evidenza che «il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione» e ha altresì affermato la «natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost.». Di tale autonomia, il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo – che non viene meno nel caso di elezioni di secondo grado, rappresenta un «tratto essenziale e caratterizzante».

Secondo la Corte, attraverso la menzionata serie di rinvii e proroghe, la Regione è venuta meno a tale dovere sia con riferimento ai liberi Consorzi comunali che alle città metropolitane. Quanto ai primi, il continuo rinvio delle elezioni dei loro presidenti, e conseguentemente, anche delle elezioni dei consigli, ha determinato la mancata costituzione dei due organi elettivi dei liberi Consorzi, le cui funzioni sono svolte ormai da numerosi anni da un commissario nominato dalla Regione. Quanto alle seconde, il continuo rinvio dell'elezione dei Consigli metropolitani ha fatto sì che nessuno dei tre organi di governo delle città metropolitane abbia al momento carattere elettivo. Non il sindaco metropolitano, individuato ope legis nel sindaco del comune capoluogo: soluzione questa già censurata da questa Corte nella sentenza n. 240 del 2021, ma tuttora vigente, non essendosi ad oggi concretato l'intervento legislativo urgentemente sollecitato nella pronuncia appena richiamata, affinché il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga in conformità ai canoni costituzionali dell'eguaglianza del voto e della responsabilità politica. Non la Conferenza metropolitana, composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana. Non, appunto, i Consigli metropolitani, che ancora non sono stati costituiti a causa del protratto rinvio delle loro elezioni più volte ricordato.

In definitiva, attraverso interventi puntuali e continui nel corso di otto anni, il legislatore regionale ha di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in violazione di quanto prescritto dagli artt. 5 e 114 Cost. Tale ennesimo rinvio, secondo la Corte, contrasta anche con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost in quanto non è menzionata alcuna giustificazione per il rinvio di un anno delle mai celebrate elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani. Per la Corte, dunque, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3, 5 e 114 Cost., l'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che ha prolungato di un anno una situazione in contrasto con la Costituzione. Secondo la Corte, a tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale.

È stato poi impugnato l'art. 13, comma 71, della legge in oggetto che dispone: «[t]rovano applicazione nella Regione fino al 31 dicembre 2022, in attuazione del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legge 24 marzo 2022, n. 24 convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52, le disposizioni di cui all'articolo 38 bis del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 e successive modificazioni».

Tale articolo 38-bis del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, allo scopo di far fronte alle ricadute economiche negative per il settore dell'industria culturale conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, prevedeva nella sua formulazione originaria che, fino al 31 dicembre 2021, «per la realizzazione di spettacoli dal vivo che comprendono

attività culturali quali il teatro, la musica, la danza e il musical, che si svolgono in un orario compreso tra le ore 8 e le ore 23, destinati ad un massimo di 1.000 partecipanti, ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, richiesto per l'organizzazione di spettacoli dal vivo, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, [fosse] sostituito dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, presentata dall'interessato allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo».

L'efficacia di tale disposizione è stata estesa al 31 dicembre 2023 e ne è stato modificato l'ambito applicativo che ricomprende gli spettacoli che si svolgono «in un orario compreso tra le ore 8.00 e le ore 1.00 del giorno seguente».

Secondo il ricorrente, la semplificazione procedimentale operata dalle disposizioni statali richiamate presupporrebbe logicamente che le funzioni di polizia amministrativa originariamente attribuite dagli artt. 68 e 69 TULPS al questore e all'autorità locale di pubblica sicurezza siano già state trasferite ai comuni. Poiché in Sicilia tale trasferimento non è mai avvenuto a causa della mancata adozione delle norme di attuazione statutaria indispensabili a tale scopo, la disposizione in esame si porrebbe «in contrasto con le previsioni statutarie (articolo 43 dello Statuto regionale) e costituzionali (articolo 116 Cost., e Legge cost. n. 2/1948)» e sarebbe altresì lesiva delle competenze statali in materia di ordine e sicurezza pubblica di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La Corte costituzionale ritiene le censure fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., e all'art. 43 dello statuto speciale.

A suo giudizio, il legislatore siciliano ha inteso recepire nel territorio regionale, con proprio intervento unilaterale, le semplificazioni già operanti nel resto d'Italia, con riferimento però a funzioni tuttora di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza statale. Dunque, da un lato ha interferito con la disciplina dettata dagli artt. 68 e 69 TULPS e fatta salva dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, che è espressione della competenza esclusiva statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Dall'altro, ha disatteso l'art. 43 dello statuto speciale, ai sensi del quale il trasferimento delle funzioni in esame ai comuni, che è prius logico rispetto alla loro semplificazione, richiede l'adozione di norme di attuazione statutaria che non possono essere sostituite da un intervento unilaterale del legislatore regionale.

È infine impugnato l'art. 13, comma 108, della legge in oggetto. La Corte ha ritenuto fondate le censure promosse rispetto agli artt. 3 e 97 Cost. L'articolo impugnato modifica gli effetti dei titoli abilitativi rilasciati ai sensi dell'art. 10 comma 6, della Legge n. 104 del 1992. Tale articolo prevede che costituisce variante del piano regolatore l'approvazione di progetti edilizi concernenti immobili da destinare a comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi, con vincolo di destinazione almeno ventennale all'uso effettivo dell'immobile per gli scopi dichiarati, laddove tali immobili siano localizzati in aree vincolate o a diversa specifica destinazione e prevede altresì che il venir meno dell'uso effettivo per gli scopi di cui sopra prima del ventesimo anno comporti il ripristino della originaria destinazione urbanistica dell'area. In altre parole, come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, l'approvazione del progetto da parte del Consiglio comunale ha, eccezionalmente, il valore e gli effetti propri della variante agli strumenti urbanistici (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 29 aprile 2011, n. 2548). L'articolo impugnato, invece, prevede che, sussistendo due condizioni (che gli immobili siano già stati realizzati e che i titoli abilitativi siano stati rilasciati almeno diciotto mesi prima della data di entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 “Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio”) la modifica della destinazione urbanistica sia permanente. Ciò anche qualora l'immobile non sia stato effettivamente destinato a comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone disabili. La disposizione regionale impugnata, precisa quindi la Corte ” fa sì invece che l'effetto di variante del piano urbanistico, che la legge statale eccezionalmente prevede, ma a condizione che l'immobile venga effettivamente utilizzato come comunità-alloggio o centro socio-riabilitativo per persone disabili per almeno vent'anni, si verifichi anche qualora l'immobile

non venga utilizzato a tal scopo per tale tempo minimo”. A giudizio della Corte, se infatti l’art. 10, comma 6, della legge n. 104 del 1992 ha definito un bilanciamento non irragionevole fra l’ordinato sviluppo urbano e i diritti delle persone disabili, la legge della Regione Siciliana in esame ha significativamente alterato tale punto di equilibrio, consentendo il sacrificio dei vari interessi afferenti all’ordinato governo del territorio, senza che ciò sia giustificato dal reale perseguimento delle finalità di integrazione e socializzazione delle persone disabili, che rischiano così di non essere realmente perseguite, ma soltanto strumentalmente invocate per il perseguimento di altri, diversi, interessi. Di qui l’irragionevolezza della disposizione in esame e, assieme, la sua incidenza negativa sul buon andamento della pubblica amministrazione, con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 Cost. La Corte reputa altresì fondata la questione promossa in riferimento all’art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Siciliana, in relazione all’art. 41-quinquies, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942. Consentendo deroghe alla disciplina urbanistica comunale non giustificate dalla necessità di tutela degli interessi delle persone disabili, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio della programmazione urbanistica che trova il proprio fondamento generale nei commi ottavo e nono dell’art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, anche di recente qualificati dalla giurisprudenza della stessa Corte, come principi fondamentali della materia «governo del territorio», che si impongono anche alla competenza legislativa primaria in materia di urbanistica che l’art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto speciale attribuisce alla Regione Siciliana, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale

SENTENZA N. 136
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 43, 71 e 108, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 17 ottobre 2022, iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione della Regione Siciliana, nonché l'atto di intervento di F.M. D.;
udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;
uditi l'avvocato Agatino Cariola per F.M. D. e l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 6 giugno 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 78 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 43, 71 e 108, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

2.– Preliminarmente deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata a questa sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio spiegato da F.M. D.

3.– È impugnato, anzitutto, l'art. 13, comma 43, che modifica la legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, sostituendo:

a) all'art. 6, comma 2, e all'art. 7, comma 14-bis, le parole «nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2022» con le parole «nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2023»;

b) all'art. 51, comma 1, le parole «e comunque non oltre il 31 agosto 2022» con le parole «e comunque non oltre il 31 agosto 2023».

3.1.– Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata – rinviando di un anno le elezioni, già più volte posposte, dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, e prorogando contestualmente il mandato dei commissari straordinari nominati dalla Regione che svolgono attualmente le funzioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali – violerebbe «i principi di democraticità di cui all'articolo 1, primo comma, Cost.», nonché gli artt. 5 e 114 Cost., e si porrebbe altresì in contrasto con «il principio di ragionevolezza desumibile dall'articolo 3 Cost.». Inoltre, con tale disposizione il legislatore siciliano sarebbe venuto meno al dovere di istituire le città metropolitane imposto dall'art. 114 Cost., e avrebbe anche disatteso le disposizioni della legge n. 56 del 2014, richiamate quali norme di grande riforma economico-sociale, con conseguente violazione degli artt. 14, primo comma, lettera o), e 15 dello statuto speciale.

3.2.– Le questioni promosse in riferimento agli artt. 3, 5 e 114 Cost. sono fondate.

3.3.– Giova preliminarmente ricordare che, a seguito di quello che la sentenza n. 168 del 2018 (punto 4 del Considerato in diritto) ha definito come «un travagliato iter di riforma, connotato da un altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità rispetto alla legge statale n. 56 del 2014», gli organi di governo degli enti di area vasta in Sicilia sono attualmente oggetto di una disciplina, dettata dal legislatore regionale ai sensi dell'art. 14, primo comma, lettera o), dello statuto, sostanzialmente coincidente con quella stabilita dalla legge n. 56 del 2014, caratterizzata dalla elezione indiretta di tali organi.

In particolare, per quanto specificamente interessa il presente giudizio, i presidenti dei liberi Consorzi comunali – che «nella Regione siciliana [...] hanno preso il posto delle province (art. 15, primo e secondo comma, dello statuto siciliano)» (sentenza n. 230 del 2001, punto 3.1. del Considerato in diritto) – sono eletti con voto ponderato dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei comuni che li compongono, fra i sindaci dei comuni appartenenti allo stesso libero Consorzio comunale il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni (art. 6, commi da 4 a 6, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, nel testo oggi vigente a seguito delle numerose modifiche intervenute).

Quanto ai Consigli metropolitani, invece, essi sono composti dal sindaco metropolitano e da quattordici o diciotto membri a seconda della popolazione residente nella città metropolitana, eletti con voto ponderato dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei comuni appartenenti alla città metropolitana, fra i sindaci e i consiglieri comunali in carica (art. 14-bis, commi 5 e 6, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015).

3.4.– Questo assetto istituzionale degli enti di area vasta siciliani, tuttavia, è rimasto sinora sostanzialmente inattuato. Come sottolinea l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, la disposizione oggetto di impugnazione si inserisce in un contesto normativo segnato dal continuo rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta in Sicilia.

Sebbene l'art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, prevedesse inizialmente che le elezioni di secondo grado dei presidenti dei liberi Consorzi comunali dovessero svolgersi, in sede di prima applicazione, «in una domenica compresa tra l'1 ottobre ed il 30 novembre 2015», a rinviare le consultazioni elettorali sono intervenute, nell'ordine:

1) la legge della Regione Siciliana 12 novembre 2015, n. 28 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta e proroga della gestione commissariale), che, sopprimendo all'art. 6, comma 2, le parole «[i]n sede di prima applicazione della presente legge, l'elezione si svolge in una domenica compresa tra l'1 ottobre ed il 30 novembre 2015», determinava il mancato svolgersi di tali elezioni;

2) la legge della Regione Siciliana 1° aprile 2016, n. 5 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 «Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane»), ai sensi della quale le elezioni in esame si sarebbero dovute svolgere «in una domenica compresa tra il 30 giugno ed il 15 settembre 2016», insieme alle elezioni dei neoistituiti Consigli metropolitani;

3) la legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani e di proroga della gestione commissariale), che rinviava le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani a una domenica compresa tra il 1° ottobre e il 30 novembre 2016;

4) la legge della Regione Siciliana 27 ottobre 2016, n. 23 (Norme transitorie in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta), ai sensi della quale le elezioni in esame si sarebbero dovute tenere in una domenica compresa tra il 1° dicembre 2016 e il 26 febbraio 2017;

5) la legge della Regione Siciliana 26 gennaio 2017, n. 2 (Norme transitorie in materia di elezioni degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane), la quale «[a]l fine di evitare sovrapposizioni con le elezioni amministrative e regionali e consentire al Parlamento di modificare la legge di riassetto delle ex province regionali e delle Città metropolitane, in seguito all'esito

referendario del 4 dicembre 2016», rinviava le elezioni a una domenica compresa tra il 1° e il 31 dicembre 2017;

6) la legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), che, nell'introdurre l'elezione diretta dei presidenti e dei Consigli dei liberi Consorzi comunali, nonché dei Sindaci metropolitani e dei Consigli metropolitani, stabiliva che le elezioni che qui interessano dovessero svolgersi, in sede di prima applicazione «alla prima tornata elettorale utile per le elezioni amministrative del 2018»;

7) la legge della Regione Siciliana 18 aprile 2018, n. 7 (Norme transitorie in materia di elezione degli organi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane e proroga commissariamento), che, nelle more del giudizio di questa Corte poi sfociato nella sentenza n. 168 del 2018, disponeva il rinvio delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi e dei organi delle città metropolitane stabilendo che tali elezioni si svolgessero «in concomitanza del turno straordinario delle elezioni amministrative disciplinato dall'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche ed integrazioni, da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre 2018, previa dichiarazione di decadenza degli organi insediati in forza della previgente normativa»;

8) la legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23 (Norme in materia di Enti di area vasta), la quale, dando seguito alla sentenza di questa Corte n. 168 del 2018 nel frattempo intervenuta, reintroduceva, fra l'altro, l'elezione indiretta dei presidenti dei liberi Consorzi comunali, che si sarebbero dovuti eleggere «in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 30 giugno successiva alla data di indizione dei comizi del turno ordinario annuale delle elezioni amministrative», e dei Consigli metropolitani, da eleggersi, in sede di prima applicazione della legge «in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 30 giugno 2019»;

9) la legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta), con cui le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali già indette per il 30 giugno 2019 venivano annullate e rinviate, insieme a quelle dei Consigli metropolitani, a una domenica compresa tra il 1° aprile e il 30 aprile 2020;

10) la legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie), che rinviava le elezioni in esame a una domenica compresa tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2020;

11) la legge della Regione Siciliana 21 maggio 2020, n. 11 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti locali e degli enti di area vasta per l'anno 2020), la quale, «[a]llo scopo di contenere i rischi sanitari derivanti dalla diffusione della pandemia Covid-19» posticipava a «una data compresa tra il 15 settembre ed il 15 novembre 2020» il turno elettorale amministrativo ordinario 2020, già fissato dalla Giunta regionale per domenica 14 giugno 2020 e contestualmente stabiliva che le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani si sarebbero dovute svolgere «entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale per l'anno 2020»;

12) la legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2020, n. 34 (Disposizioni urgenti per il rinnovo degli organi elettivi dei comuni e degli enti di area vasta), la quale, sempre «[a]l fine di contenere i rischi sanitari connessi all'emergenza epidemiologica da Covid-19», rinviava le elezioni per il rinnovo ordinario degli organi dei comuni già previste per il mese di novembre 2020 a una data compresa tra il 1° marzo 2021 ed il 31 marzo 2021, e conseguentemente rinviava le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani a una domenica compresa tra il 15 marzo 2021 ed il 31 marzo 2021;

13) la legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali), che rinviava ulteriormente le elezioni in esame disponendo che le stesse si dovessero svolgere «entro trenta giorni dall'insediamento degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale ordinario per l'anno 2021»;

14) la legge della Regione Siciliana 15 giugno 2021, n. 13 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti locali e degli enti di area vasta per l'anno 2021. Disposizioni varie), la quale, «[a]llo scopo di contenere i rischi sanitari derivanti dal perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», rinviava il turno elettorale amministrativo ordinario 2021 a una data compresa tra il 15 settembre ed il 15 ottobre 2021, e, conseguentemente, rinviava anche le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, da svolgersi «entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale da svolgersi nell'anno 2021»;

15) la legge della Regione Siciliana 18 dicembre 2021, n. 31 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta), che, «[n]elle more della riorganizzazione delle ex province regionali in ordine alle funzioni e agli organi elettivi», disponeva un ulteriore rinvio delle elezioni in esame, da svolgersi entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti, nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2022.

Salvo l'ultima, ciascuna delle leggi regionali menzionate, unitamente al rinvio delle elezioni, disponeva altresì proroghe successive del termine ultimo entro cui doveva cessare il commissariamento regionale degli organi degli enti di area vasta. La legge reg. Siciliana n. 31 del 2021, pur mantenendo ferma – e ulteriormente prorogando – la gestione commissariale delle funzioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali, ha invece stabilito che le funzioni del Consiglio metropolitano siano svolte dalla Conferenza metropolitana, che assume temporaneamente il ruolo di organo di indirizzo politico e di controllo dell'ente di area vasta.

3.5.– È dunque evidente che la legge regionale ora sottoposta al sindacato di questa Corte altro non rappresenta che l'ultimo anello di una catena di rinvii, che ha fatto sì che le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali – che la legge reg. Siciliana n. 15 del 2015 aveva originariamente previsto dovessero svolgersi fra il 1° ottobre e il 30 novembre 2015 –, nonché quelle dei Consigli metropolitani – che avrebbero dovuto svolgersi tra il 30 giugno e il 15 settembre 2016 ai sensi della legge reg. Siciliana n. 5 del 2016 –, ancora non abbiano avuto luogo.

3.6.– Una tale situazione si palesa, anzitutto, in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost.

3.6.1.– Nell'esercizio della competenza legislativa di cui all'art. 14, primo comma, lettera o), dello statuto speciale, il legislatore siciliano è tenuto a istituire i liberi Consorzi comunali (che, ai sensi dell'art. 15 del medesimo statuto prendono il posto delle soppresse circoscrizioni provinciali e devono essere «dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria») e le città metropolitane; ed è altresì tenuto a farlo nel rispetto della loro natura di enti autonomi garantita dagli artt. 5 e 114 Cost., nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dettate dal legislatore statale (sentenza n. 168 del 2018, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Questa Corte ha infatti già avuto occasione di ricordare che «il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione» e ha altresì affermato la «natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost.» (sentenza n. 50 del 2015, punti 3.4.1. e 3.4.3., rispettivamente, del Considerato in diritto; successivamente, sentenza n. 168 del 2018, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Di tale autonomia, il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo – che non viene meno nel caso di elezioni di secondo grado (sentenza n. 50 del 2015, punto 3.4.3. del Considerato in diritto) – rappresenta un «tratto essenziale e caratterizzante» (sentenza n. 286 del 1997, punto 8 del Considerato in diritto).

3.6.2.– Attraverso la menzionata serie di rinvii e proroghe, la Regione è venuta meno a tale dovere, con riferimento tanto ai liberi Consorzi comunali, quanto alle città metropolitane.

Quanto ai primi, il continuo rinvio delle elezioni dei loro presidenti, e conseguentemente anche delle elezioni dei consigli, ha determinato la mancata costituzione dei due organi elettivi dei liberi Consorzi, le cui funzioni sono svolte ormai da numerosi anni da un commissario nominato dalla Regione.

Quanto alle seconde, il continuo rinvio dell'elezione dei Consigli metropolitani ha fatto sì che nessuno dei tre organi di governo delle città metropolitane abbia al momento carattere elettivo. Non il sindaco metropolitano, individuato ope legis nel sindaco del comune capoluogo: soluzione questa già censurata da questa Corte nella sentenza n. 240 del 2021, ma tuttora vigente, non essendosi ad oggi concretato l'intervento legislativo urgentemente sollecitato nella pronuncia appena richiamata, affinché il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga in conformità ai canoni costituzionali dell'eguaglianza del voto e della responsabilità politica. Non la Conferenza metropolitana, composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana. Non, appunto, i Consigli metropolitani, che ancora non sono stati costituiti a causa del protratto rinvio delle loro elezioni più volte ricordato.

In definitiva, attraverso interventi puntuali e continui nel corso di otto anni, il legislatore regionale ha di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in spregio a quanto prescritto dagli artt. 5 e 114 Cost.

3.7.– L'ennesimo rinvio previsto dalla disposizione impugnata si pone, altresì, in contrasto con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

A differenza di alcune almeno delle norme regionali precedentemente richiamate, che invocavano espressamente una ragione del rinvio delle elezioni, la disposizione oggetto del presente giudizio non menziona alcuna giustificazione per il rinvio di un anno delle mai celebrate elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani. Né una simile giustificazione emerge dai lavori preparatori della disposizione stessa o è stata fornita dalla Regione, che, come detto, non si è difesa relativamente a questa parte del giudizio.

L'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, pertanto, in assenza di qualsivoglia ragione, consolida, prolunga e aggrava la situazione di sostanziale disconoscimento degli obblighi contenuti negli artt. 5 e 114 Cost. che caratterizza l'assetto delle autonomie locali in Sicilia ormai da numerosi anni.

3.8.– Deve essere quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3, 5 e 114 Cost., l'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che ha prolungato di un anno una situazione in contrasto con la Costituzione.

A tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale.

Restano assorbite le ulteriori censure proposte nei confronti della medesima disposizione.

4.– È poi impugnato l'art. 13, comma 71, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che dispone: «[t]rovano applicazione nella Regione fino al 31 dicembre 2022, in attuazione del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legge 24 marzo 2022, n. 24 convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52, le disposizioni di cui all'articolo 38 bis del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 e successive modificazioni».

L'art. 38-bis del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, allo scopo di far fronte alle ricadute economiche negative per il settore dell'industria culturale conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, prevedeva nella sua formulazione originaria che, fino al 31 dicembre 2021, «per la realizzazione di spettacoli dal vivo che comprendono attività culturali quali il teatro, la musica, la danza e il musical, che si svolgono in un orario compreso tra le ore 8 e le ore 23, destinati ad un massimo di 1.000 partecipanti, ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, richiesto per l'organizzazione di spettacoli dal vivo, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, [fosse] sostituito dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, presentata dall'interessato allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo».

L'art. 10, comma 1, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza

della cessazione dello stato di emergenza), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52, ha quindi esteso l'efficacia di tale disposizione al 31 dicembre 2022.

Infine, successivamente all'entrata in vigore della legge regionale impugnata, l'art. 7-sexies del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, ha ulteriormente prorogato l'efficacia della disposizione in esame al 31 dicembre 2023, modificandone inoltre l'ambito applicativo, che ricomprende ora anche le «proiezioni cinematografiche» e, in generale, gli spettacoli che si svolgono «in un orario compreso tra le ore 8.00 e le ore 1.00 del giorno seguente».

4.1.– Secondo il ricorrente, la semplificazione procedimentale operata dalle disposizioni statali richiamate presupporrebbe logicamente che le funzioni di polizia amministrativa originariamente attribuite dagli artt. 68 e 69 TULPS al questore e all'autorità locale di pubblica sicurezza siano già state trasferite ai comuni. Poiché in Sicilia tale trasferimento non è mai avvenuto a causa della mancata adozione delle norme di attuazione statutaria indispensabili a tale scopo, la disposizione in esame si porrebbe «in contrasto con le previsioni statutarie (articolo 43 dello Statuto regionale) e costituzionali (articolo 116 Cost., e Legge cost. n. 2/1948)» e sarebbe altresì lesiva delle competenze statali in materia di ordine e sicurezza pubblica di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

4.2.– Le censure sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., e all'art. 43 dello statuto speciale.

4.3.– Con riferimento alle regioni a statuto ordinario, le funzioni di polizia amministrativa previste dagli artt. 68 e 69 TULPS sono state trasferite ai comuni dall'art. 19, primo comma, numeri 5) e 6), del d.P.R. n. 616 del 1977, che recita: «[s]ono attribuite ai comuni le seguenti funzioni di cui al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni: [...] 5) la concessione della licenza per rappresentazioni teatrali o cinematografiche, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, altri simili spettacoli o trattenimenti, per aperture di esercizio di circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione, di cui all'art. 68; 6) la licenza per pubblici trattenimenti, esposizioni di rarità, persone, animali, gabinetti ottici ed altri oggetti di curiosità o per dare audizioni all'aperto di cui all'art. 69».

Con riguardo alle regioni a statuto speciale invece – in ossequio al risalente e costante orientamento di questa Corte, secondo cui la «sostituzione di uffici dello Stato, nella loro organizzazione obiettiva, concernente le funzioni, e subiettiva, concernente il personale, non [è] ammissibile se non in seguito a speciali norme di attuazione» (così la sentenza n. 12 del 1959, che richiama le sentenze n. 6, n. 9, n. 11 e n. 19 del 1957, nonché le sentenze n. 1 e n. 45 del 1958) – il medesimo trasferimento di funzioni statali ai comuni ha richiesto l'adozione delle norme di attuazione statutaria previste dai rispettivi statuti speciali.

Più in generale, come sottolineato da questa Corte nella sentenza n. 180 del 1980, alla necessità che il trasferimento delle funzioni statali avvenga, per le regioni ad autonomia differenziata, nel rispetto delle procedure prescritte da ogni singolo statuto, risultano informati nel loro complesso sia «il primo passaggio di funzioni, uffici e personale dallo Stato alle Regioni di diritto comune, disposto dagli undici decreti presidenziali del 14-15 gennaio 1972; tanto è vero che si sono resi [...] indispensabili per conseguire i medesimi effetti in Sicilia, in Sardegna, nel Trentino-Alto Adige e nel Friuli-Venezia Giulia specifici atti statali con forza di legge, adottati nelle forme previste per le discipline di attuazione dei relativi Statuti speciali»; sia il secondo trasferimento di funzioni, attuato con d.P.R. n. 616 del 1977, «il quale stabilisce anzi espressamente nell'art. 119 che le funzioni amministrative degli enti pubblici estinti, già trasferiti alle Regioni ordinarie in virtù del contestuale art. 113, continuino “ad essere esercitate nelle regioni a statuto speciale mediante uffici stralcio, fino a quando non sarà diversamente disposto con le norme di attuazione degli statuti speciali o di altre leggi dello Stato”» (punto 3 del Considerato in diritto).

Allo stesso criterio si è del resto attenuto, in maniera ancor più esplicita, anche il terzo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali. L'art. 10 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59) dispone infatti

espressamente che «[c]on le modalità previste dai rispettivi statuti si provvede a trasferire alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti dal presente decreto legislativo alle regioni a statuto ordinario».

Conformemente a tale criterio, questa Corte non ha mancato, anche con specifico riferimento alla Regione Siciliana, di dichiarare l'illegittimità costituzionale di leggi statali che avevano inteso operare un trasferimento di funzioni alle regioni ad autonomia speciale «tramite un procedimento normativo non conforme a quello che, allo scopo, è previsto dagli artt. 56 dello statuto della Regione Sardegna e 43 dello statuto della Regione Sicilia, vale a dire il procedimento previsto per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti speciali medesimi, tra le quali rientrano, per conforme giurisprudenza di questa Corte, quelle che determinano il passaggio delle funzioni dallo Stato alle regioni speciali» (sentenza n. 377 del 2000, punto 3.1. del Considerato in diritto). Parallelamente, questa Corte ha constatato che, in mancanza dell'adozione delle norme di attuazione di cui all'art. 43 dello statuto reg. Siciliana, il trasferimento di determinate funzioni disposto direttamente dal legislatore statale per le regioni ordinarie, non si era verificato invece nella Regione Siciliana (sentenza n. 128 del 2017, relativa al mancato trasferimento alla stessa Regione autonoma delle funzioni in materia di indennizzi di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, recante «Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati»).

4.4.– Con specifico riferimento alle funzioni di polizia amministrativa di cui agli artt. 68 e 69 TULPS, le norme di attuazione di cui all'art. 43 dello statuto reg. Siciliana non sono mai state adottate, a differenza di quanto avvenuto nelle altre regioni a statuto speciale (si veda, ad esempio, l'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica, 19 giugno 1979, n. 348, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616», che opera il medesimo trasferimento con riguardo alla Regione autonoma Sardegna).

Successivamente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il Consiglio di Stato, richiesto di un parere sulla possibilità, nel nuovo quadro costituzionale, di attuare il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla Regione Siciliana con modalità diverse da quelle di cui all'art. 43 dello statuto speciale, ha concluso che «allo stato, ai fini del trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla regione Sicilia e alle Province e ai Comuni della stessa Regione non [sono] possibili procedure diverse da quella prevista dall'art. 43 dello Statuto della Regione», escludendo inoltre espressamente che nel caso in esame si rientri «in una delle ipotesi in cui la Corte costituzionale ha ritenuto che le Regioni a statuto speciale possano esercitare funzioni amministrative nelle materie previste dagli statuti senza la preventiva emanazione delle relative norme di attuazione» (Consiglio di Stato, sezione prima, parere del 26 giugno 2002, n. 1510).

In sintesi, risulta da quanto sinora richiamato che in Sicilia le funzioni di polizia amministrativa di cui agli artt. 68 e 69 TULPS non sono state trasferite ai comuni; né potrebbero esserlo se non attraverso l'adozione di apposite norme di attuazione statutaria ai sensi dell'art. 43 dello statuto speciale.

4.5.– Il mancato trasferimento ai comuni delle funzioni in esame ha fatto sì che, in Sicilia, queste non venissero incise dalle disposizioni di semplificazione adottate a partire dall'entrata in vigore dell'art. 7, comma 8-bis, del d.l. n. 91 del 2013, come convertito, che ha disposto che le licenze e autorizzazioni previste dagli artt. 68 e 69 TULPS siano sostituite da SCIA ex art. 19 della legge n. 241 del 1990, «[p]er eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio», disposizioni tra le quali si iscrive lo stesso art. 38-bis del d.l. n. 76 del 2020, come convertito. Operanti nel resto del territorio nazionale, tali semplificazioni non hanno trovato applicazione in Sicilia, poiché, come rileva correttamente l'Avvocatura generale dello Stato, è la stessa legge n. 241 del 1990 a escludere dall'ambito di applicazione della SCIA gli «atti rilasciati dalle amministrazioni preposte [...] alla pubblica sicurezza [...]», quali sono, in Sicilia, le autorizzazioni di cui agli artt. 68 e 69 TULPS.

4.6.– Con la disposizione ora sottoposta al giudizio di questa Corte, il legislatore siciliano ha dunque inteso recepire nel territorio regionale, con proprio intervento unilaterale, le semplificazioni già operanti nel resto d'Italia, con riferimento però a funzioni tuttora di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza statale.

In tal modo, il legislatore regionale da un lato ha interferito con la disciplina dettata dagli artt. 68 e 69 TULPS e fatta salva dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, che è espressione della competenza esclusiva statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

Dall'altro, ha disatteso l'art. 43 dello statuto speciale, ai sensi del quale il trasferimento delle funzioni in esame ai comuni, che è prius logico rispetto alla loro semplificazione, richiede l'adozione di norme di attuazione statutaria che non possono essere sostituite da un intervento unilaterale del legislatore regionale.

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 71, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. e dell'art. 43 dello statuto speciale, restando assorbiti gli ulteriori profili di censura.

5.– È infine impugnato l'art. 13, comma 108, ai sensi del quale «[n]elle more della formazione ed approvazione dei PUG, i titoli abilitativi regolarmente rilasciati in deroga agli strumenti urbanistici in forza dell'articolo 10 della legge n. 104/1992 e successive modificazioni e/o di altre disposizioni determinano la modifica permanente della programmazione urbanistica purché gli immobili siano stati già realizzati ed i titoli rilasciati almeno 18 mesi prima della data di entrata in vigore della legge regionale 3 febbraio 2021, n. 2. In sede di formazione ed approvazione del nuovo PUG si deve tenere conto della destinazione urbanistica impressa all'area dal titolo edilizio di cui al presente comma. È altresì consentito per i sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, entro i limiti e con le modalità di cui all'articolo 47 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modificazioni, il cambio di destinazione urbanistica per usi non residenziali e/o commerciali su richiesta degli aventi titolo».

5.1.– Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe:

– i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui al «combinato disposto degli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione», poiché sacrificerebbe l'interesse all'ordinato assetto del territorio non già per il perseguimento dell'«interesse costituzionale primario alla tutela della salute e delle necessità esistenziali delle persone con disabilità, bensì per la mera soddisfazione di interessi privati, neppure evincibili dal dettato normativo»;

– l'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Siciliana, in relazione alle «previsioni relative alla “zonizzazione” dei territori comunali, con l'individuazione della relativa disciplina d'uso e dei relativi limiti di edificazione» di cui all'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, le quali rappresenterebbero norme di grande riforma economico-sociale;

– l'art. 14, primo comma, lettera n), dello statuto reg. Siciliana, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143, 145 e 146 cod. beni culturali, nonché l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 5, lettera d), e 6, lettere d) ed e), della Convenzione europea del paesaggio, poiché, non facendo salva l'applicazione della disciplina in materia paesaggistica, produrrebbe un abbassamento della tutela del paesaggio.

5.2.– Le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono fondate.

5.3.– Come da tempo questa Corte ha rilevato, la legge n. 104 del 1992 è diretta ad assicurare la tutela della persona con disabilità in settori diversi, che spaziano «dalla ricerca scientifica ad interventi di tipo sanitario ed assistenziale, di inserimento nel campo della formazione professionale e nell'ambiente di lavoro, di integrazione scolastica, di eliminazione di barriere architettoniche e in genere di ostacolo all'esercizio di varie attività e di molteplici diritti costituzionalmente protetti» (sentenza n. 406 del 1992, punto 2 del Considerato in diritto).

In questo contesto, l'art. 10 prevede che i comuni possano realizzare comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone disabili in situazione di gravità (comma 1), oppure contribuire mediante appositi finanziamenti alla realizzazione e al sostegno delle stesse strutture, promosse da enti,

associazioni, fondazioni, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, società cooperative e organizzazioni di volontariato iscritte negli albi regionali (comma 3). Il successivo comma 6 prevede che costituisce variante del piano regolatore l'approvazione di progetti edilizi concernenti immobili da destinare a tali comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi, con vincolo di destinazione almeno ventennale all'uso effettivo dell'immobile per gli scopi dichiarati, laddove tali immobili siano localizzati in aree vincolate o a diversa specifica destinazione. In altre parole, come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, l'approvazione del progetto da parte del Consiglio comunale ha, eccezionalmente, il valore e gli effetti propri della variante agli strumenti urbanistici (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 29 aprile 2011, n. 2548).

Il menzionato comma 6, tuttavia, circonda di alcune opportune cautele tale deroga alle ordinarie regole della pianificazione urbanistica. Oltre a fare salva l'applicazione della disciplina a tutela del paesaggio, esso prevede che «[i]l venir meno dell'uso effettivo per gli scopi di cui alla presente legge prima del ventesimo anno comporta il ripristino della originaria destinazione urbanistica dell'area». Con ciò il legislatore statale intende all'evidenza escludere che della deroga possano beneficiare immobili poi non effettivamente destinati al soddisfacimento delle esigenze preminenti delle persone disabili per un arco temporale sufficientemente esteso, in modo da prevenire la possibilità di un utilizzo abusivo di tale deroga.

Nel giudicare della legittimità costituzionale di tale disposizione, la sentenza n. 406 del 1992 di questa Corte ne ha escluso il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., valorizzando proprio le specifiche cautele previste dalla disposizione in esame. Si è infatti osservato che «la rimessione, nel caso di specie, di poteri decisionali definitivi alle autorità comunali e la mancata previsione dell'approvazione delle varianti da parte delle Regioni ha il suo fondamento giustificativo nella necessità di snellire ed accelerare al massimo la realizzazione, da parte di enti pubblici o sotto il controllo di questi, di opere destinate a fronteggiare preminenti e pressanti esigenze di soggetti portatori di handicaps in situazione di gravità; d'altra parte la previsione di simili varianti automatiche non è sprovvista di contestuali cautele e vincoli intesi ad assicurare una equilibrata soddisfazione dei diversi interessi afferenti al governo del territorio» (punto 3 del Considerato in diritto).

5.4.– La disposizione impugnata interviene a modificare gli effetti dei titoli abilitativi rilasciati ai sensi dell'art. 10, comma 6, della legge n. 104 del 1992.

Mentre infatti ai sensi della legge n. 104 del 1992 il venir meno dell'uso effettivo dell'immobile come comunità-alloggio o centro socio-riabilitativo prima del ventesimo anno «comporta il ripristino della originaria destinazione urbanistica dell'area», la disposizione impugnata prevede che, sussistendo due condizioni – che gli immobili siano già stati realizzati, e che i titoli abilitativi siano stati rilasciati almeno diciotto mesi prima della data di entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio) –, la modifica della destinazione urbanistica abbia carattere permanente; e ciò anche qualora l'immobile non sia stato effettivamente destinato a comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone disabili.

Inoltre, tale permanente modifica si impone al nuovo piano urbanistico generale, che deve «tenere conto della destinazione urbanistica impressa all'area dal titolo edilizio». Ancora, nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata, gli «aventi titolo» possono chiedere il cambio di destinazione urbanistica dell'immobile, purché esso venga destinato a usi diversi da quelli residenziali e commerciali (ad esempio, turistico/ricettivo o industriale).

In sintesi, la disposizione impugnata fa sì che l'effetto di variante del piano urbanistico che la legge statale eccezionalmente prevede, ma a condizione che l'immobile venga effettivamente utilizzato come comunità-alloggio o centro socio-riabilitativo per persone disabili per almeno vent'anni, si verifichi anche qualora l'immobile non venga utilizzato a tal scopo per tale tempo minimo.

Vengono così a cadere proprio quelle cautele e quei vincoli che, nella sentenza n. 406 del 1992, avevano consentito a questa Corte di escludere la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Se infatti l'art. 10, comma 6, della legge n. 104 del 1992 ha definito un bilanciamento non irragionevole fra l'ordinato

sviluppo urbano e i diritti delle persone disabili, la legge della Regione Siciliana in esame ha significativamente alterato tale punto di equilibrio, consentendo il sacrificio dei vari interessi afferenti all'ordinato governo del territorio, senza che ciò sia giustificato dal reale perseguimento delle finalità di integrazione e socializzazione delle persone disabili, che rischiano così di non essere realmente perseguite, ma soltanto strumentalmente invocate per il perseguimento di altri, diversi, interessi.

Di qui l'irragionevolezza della disposizione in esame e, assieme, la sua incidenza negativa sul buon andamento della pubblica amministrazione, con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

5.5.– È altresì fondata la questione promossa in riferimento all'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Siciliana, in relazione all'art. 41-quinquies, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942.

Consentendo deroghe alla disciplina urbanistica comunale non giustificate dalla necessità di tutela degli interessi delle persone disabili, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio della programmazione urbanistica che trova il proprio fondamento generale nei commi ottavo e nono dell'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, anche di recente qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come principi fondamentali della materia «governo del territorio» (sentenza n. n. 240 del 2022, punto 3.5.1. del Considerato in diritto), che si impongono anche alla competenza legislativa primaria in materia di urbanistica che l'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto speciale attribuisce alla Regione Siciliana, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza n. 90 del 2023, punto 9.3.3. del Considerato in diritto).

5.6.– Deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 108, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché dell'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Siciliana, quest'ultimo in relazione all'art. 41-quinquies, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 43, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 71, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 108, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

ALLEGATO:
ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 6 GIUGNO 2023
ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 43, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato il 17 ottobre 2022 (reg. ric. n. 78 del 2022).

Rilevato che, con atto depositato il 12 dicembre 2022, è intervenuto nel giudizio F.M. D.;

che F.M. D. afferma che la sua legittimazione all'intervento deriverebbe tanto dalla sua qualità di cittadino elettore iscritto nelle liste del Comune di Aci Castello, e quindi «interessato alla conformazione delle strutture istituzionali in cui si esprime il circuito della rappresentanza e della responsabilità politica», quanto «dalla circostanza di aver provocato il giudizio in cui è stata adottata la pronuncia di codesta Corte costituzionale 7 dicembre 2021, n. 240»;

che l'interveniente riferisce in particolare che è nell'ambito del giudizio da lui stesso instaurato di fronte al Tribunale ordinario di Catania al fine di veder accertato il proprio diritto di partecipare alla costituzione dell'organo di vertice della Città metropolitana di Catania che sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale decise con sentenza di questa Corte n. 240 del 2021;

che, sempre a detta dell'interveniente, le circostanze che nell'odierno giudizio questa Corte sarebbe chiamata a «chiarire l'efficacia della sentenza n. 240/2021 e, particolarmente, delle avvertenze contenute al n. 8 del *considerato* in diritto», e che il giudizio instaurato dall'interveniente di fronte alla giurisdizione ordinaria è tuttora pendente davanti alla Corte di cassazione, gli conferirebbero «una posizione differenziata e specifica» rispetto a «tutti gli altri cittadini elettori siciliani», che ne legittimerebbe l'intervento nel presente giudizio.

Considerato che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi;

che tale orientamento è stato mantenuto fermo anche a seguito delle modifiche delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale apportate con la delibera di questa Corte 8 gennaio 2020, «non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale» (ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020 e allegata alla sentenza n. 56 del 2020);

che ad analoga conclusione questa Corte è pervenuta in numerose occasioni successive (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze n. 76 del 2023, punto 2 del *Considerato* in diritto, n. 259 del 2022, punto 2 del *Considerato* in diritto, n. 221 del 2022, punto 3 del *Considerato* in diritto e n. 121 del 2022, punto 3 del *Considerato* in diritto; ordinanza n. 134 del 2022), osservando, in particolare, che la possibilità ora prevista dagli artt. 6 e 31 delle Norme integrative di presentare a questa Corte un'opinione scritta in qualità di amici curiae «rafforza, e non già invalida, la preclusione dell'intervento» (ordinanza letta all'udienza del 22 marzo 2022 e allegata alla sentenza n. 117 del 2022);

che tali assorbenti argomenti esimono questa Corte dal confrontarsi con le motivazioni addotte dall'interveniente e di cui si è dato conto in precedenza;

che, dunque, l'intervento di F.M. D. deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE
dichiara inammissibile l'intervento in giudizio di F.M. D.

F.to: Silvana Sciarra, Presidente

Sentenza: 19 aprile 2023, n. 137

Materia: Caccia

Parametri invocati: articoli 117, comma 4, 101, secondo comma, 121, 123 primo comma, 134 Cost.

Giudizio: Conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: Ordinanze cautelari del TAR Veneto, sezione prima, 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656

Esito: Infondatezza dei ricorsi

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La Regione Veneto ha promosso, con due ricorsi di analogo tenore, conflitti di attribuzione tra enti, nei confronti dello Stato, in relazione alle ordinanze cautelari del TAR Veneto, sezione prima, 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656, nella parte in cui hanno disposto il mantenimento, nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, delle speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine.

La Regione premette che la legge reg. Veneto n. 2 del 2022 aveva disposto la sottoposizione dell'intero territorio del Comune di Rivoli Veronese e di parte del territorio del Comune di Caprino Veronese al regime giuridico degli ambiti territoriali di caccia (ATC) e la loro sottrazione (integrale, nel primo caso, parziale, nel secondo) al regime della ZFA.

La ricorrente sostiene che i provvedimenti cautelari avrebbero disposto in diretto e radicale contrasto con le previsioni della legge reg. Veneto n. 2 del 2022 e sarebbero stati adottati in carenza assoluta di giurisdizione. Essi, al contempo, lederebbero l'autonomia legislativa costituzionalmente garantita della Regione, nonché le competenze costituzionali del Consiglio regionale. La ricorrente contesta, in particolare, l'abnorme uso del potere giurisdizionale, in violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost., che sancisce il principio della soggezione del giudice alla legge, funzionalmente collegato alla previsione del giudizio accentratore di costituzionalità di cui all'art. 134 Cost., nonché la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., avuto riguardo alla competenza legislativa residuale della Regione Veneto, in materia di caccia, e dell'art. 121, secondo comma, Cost., che assegna al Consiglio regionale il compito di esercitare la potestà legislativa attribuita alla Regione, anche in riferimento agli artt. 19, 20 e 21 dello statuto regionale del Veneto, i quali, in forza dell'art. 123, primo comma, Cost., ribadiscono tale attribuzione e ne regolano l'esercizio.

In via preliminare la Corte dispone la riunione dei giudizi perché i ricorsi propongono le stesse doglianze e si fondano su argomentazioni sostanzialmente comuni.

Il TAR Veneto, nelle ordinanze cautelari da cui originano i conflitti proposti dalla ricorrente, ha sospeso – nei limiti di interesse dei soggetti interessati – l'efficacia dei provvedimenti applicativi della legge reg. Veneto n. 2 del 2022 e ha disposto, «per l'effetto», che – in attesa della definizione della questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sollevata innanzi alla Corte (iscritta al n. 137 r.o. 2022) – venissero mantenute, nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche delle Alpi.

Ad avviso della Corte il TAR Veneto non ha esercitato un potere abnorme, come ritenuto dalla ricorrente, ma si è limitato a specificare l'effetto proprio della sospensione degli atti amministrativi impugnati e cioè che, in conseguenza della sospensione dell'efficacia degli atti che dettavano

disposizioni applicative per l'inserimento dei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese negli ATC, nei medesimi territori si sarebbero mantenute le tutele dall'esercizio del prelievo venatorio previste per le zone faunistiche delle Alpi.

Come noto, nell'esercizio del potere cautelare al giudice amministrativo è consentito adottare tutte le misure «che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso», ai sensi dell'art. 55, comma 1, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo), al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Dunque, nell'ottica dell'effettività della tutela giurisdizionale, il potere cautelare non si esaurisce nella sospensione dell'atto impugnato, ma comprende la possibilità di adottare misure "atipiche", a contenuto propulsivo o sostitutivo, con le quali viene attribuito anticipatamente e provvisoriamente il bene della vita cui aspira il ricorrente.

Nel caso in esame, il giudice amministrativo, nell'adottare una misura cautelare di natura sospensiva e, dunque, "tipica", ha solo chiarito quali fossero gli effetti necessariamente conseguenti all'esercizio del potere cautelare di sospensione degli atti applicativi della legge, specificando quale sia la disciplina del prelievo venatorio nei territori interessati, come conseguenza diretta e automatica della disposta sospensione.

Dunque, il TAR Veneto è intervenuto nei limiti del potere giurisdizionale, adottando una misura strettamente funzionale a garantire l'effettività della tutela cautelare, esercitata tramite la sospensione degli atti amministrativi e volta a evitare possibili pregiudizi irreparabili nelle more della definizione della indicata questione pregiudiziale di legittimità costituzionale. La misura non interferisce con le prerogative legislative della Regione Veneto e trova applicazione solo ed esclusivamente nei territori dei Comuni interessati, senza intaccare il potere di pianificazione faunistica-venatoria spettante alla ricorrente sull'intero territorio regionale.

La Corte pertanto conclude che non vi è stata lesione del principio della soggezione del giudice alla legge di cui all'art. 101 Cost., secondo comma, in quanto il TAR Veneto ha adottato le misure previste dal codice del processo amministrativo con l'obiettivo di assicurare l'effettività della tutela cautelare. Di conseguenza, non sono stati violati gli altri parametri costituzionali evocati nei ricorsi, poiché l'esercizio del potere cautelare da parte del giudice amministrativo non ha invaso la competenza legislativa residuale riconosciuta alle regioni dall'art. 117, quarto comma, Cost. né ha interferito con le attribuzioni del Consiglio regionale di cui all'art. 121, secondo comma, Cost.

SENTENZA N. 137
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito delle ordinanze cautelari del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656, promossi dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 17-18 agosto 2022 e il 9-16 settembre 2022, depositati in cancelleria il 1° e il 27 settembre 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 2 e 3 del registro conflitti tra enti 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 37 e 42, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
uditi gli avvocati Giacomo Quarneti e Marcello Cecchetti per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 19 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso, con due ricorsi di analogo tenore, conflitti di attribuzione tra enti, nei confronti dello Stato, in relazione alle ordinanze cautelari del TAR Veneto, sezione prima, 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656, nella parte in cui hanno disposto il mantenimento, nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, delle speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine.

2.– La Regione premette che la legge reg. Veneto n. 2 del 2022 aveva disposto la sottoposizione dell'intero territorio del Comune di Rivoli Veronese e di parte del territorio del Comune di Caprino Veronese al regime giuridico degli ambiti territoriali di caccia (ATC) e la loro sottrazione (integrale, nel primo caso, parziale, nel secondo) al regime della ZFA.

3.– La ricorrente sostiene che i provvedimenti cautelari avrebbero disposto in diretto e radicale contrasto con le previsioni della legge reg. Veneto n. 2 del 2022 e sarebbero stati adottati in carenza assoluta di giurisdizione. Essi, al contempo, lederebbero l'autonomia legislativa costituzionalmente garantita della Regione, nonché le competenze costituzionali del Consiglio regionale. La ricorrente contesta, in particolare, l'abnorme uso del potere giurisdizionale, in violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost., che sancisce il principio della soggezione del giudice alla legge, funzionalmente collegato alla previsione del giudizio accentrato di costituzionalità di cui all'art. 134 Cost., nonché la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., avuto riguardo alla competenza legislativa residuale della Regione Veneto, in materia di caccia, e dell'art. 121, secondo comma, Cost., che assegna al Consiglio regionale il compito di esercitare la potestà legislativa attribuita alla Regione, anche in riferimento agli artt. 19, 20 e 21 dello statuto regionale del Veneto, i quali, in forza dell'art. 123, primo comma, Cost., ribadiscono tale attribuzione e ne regolano l'esercizio.

4.– In via preliminare, deve disporsi la riunione dei giudizi perché i ricorsi propongono le stesse doglianze e si fondano su argomentazioni sostanzialmente comuni.

5.– Sempre in via preliminare, le eccezioni di inammissibilità dei ricorsi formulate dall'Avvocatura generale dello Stato non possono trovare accoglimento.

5.1.– Sono, in primo luogo, non fondate le deduzioni del Presidente del Consiglio dei ministri che censurano i ricorsi per genericità, poiché la Regione Veneto contesta con chiarezza l'asserita interferenza da parte del TAR Veneto nella propria attività legislativa di pianificazione del territorio e, in particolare, nella scelta, desumibile dalle cartografie allegata alla legge reg. Veneto n. 2 del 2022, di ridurre la porzione del territorio del Comune di Caprino Veronese rientrante nella zona faunistica delle Alpi e di disporre la totale esclusione del Comune di Rivoli Veronese dalla medesima zona.

5.2.– L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, poi, che i ricorsi sarebbero inammissibili in quanto volti a contestare le modalità di esercizio della funzione giurisdizionale da parte del TAR Veneto.

In proposito, questa Corte ha costantemente ritenuto ammissibile il conflitto tra enti che riguarda atti giurisdizionali, a condizione che esso non si risolva in un improprio strumento di sindacato del modo di esercizio della funzione giurisdizionale. In particolare, ha affermato che «i conflitti di attribuzione innescati da atti giurisdizionali sono ammissibili allorché è contestata in radice l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente e non ipotetici errores in iudicando, valendo, per questi ultimi, “i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni” (sentenza n. 224 del 2019)» (sentenza n. 184 del 2022 e n. 90 del 2022; in senso analogo, sentenze n. 22 del 2020, n. 2 del 2018, n. 235 e n. 107 del 2015). In caso contrario, infatti, il giudizio costituzionale sul conflitto si trasformerebbe «in un nuovo grado di giurisdizione avente portata generale che si andrebbe ad aggiungere ai rimedi per far valere eventuali vizi o errori di giudizio già previsti dall'ordinamento processuale nel quale l'atto di giurisdizione concretamente si iscrive» (sentenza n. 326 del 2003).

Dunque, il conflitto è ammissibile solo quando è contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che ha determinato il conflitto alla funzione giurisdizionale (sentenza n. 252 del 2013).

Nel caso in esame, la ricorrente non lamenta il cattivo uso del potere cautelare da parte del TAR Veneto, che ha disposto la sospensione degli atti applicativi della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, ma contesta che, con le ordinanze impugnate, si sia stabilito che siano mantenute nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese le speciali forme di limitazione dell'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine. Rispetto a quest'ultimo precetto contenuto nelle ordinanze cautelari, la Regione sostiene che il TAR Veneto avrebbe esercitato un potere che ad esso non compete, in quanto non riconducibile alla giurisdizione.

La ricorrente, pertanto, denuncia un errore «che è caduto sui confini stessi della giurisdizione e non sul concreto esercizio di essa» (sentenza n. 285 del 1990): da ciò consegue l'ammissibilità dei ricorsi.

6.– Nel merito, i ricorsi non sono fondati.

6.1.– Il TAR Veneto, nelle ordinanze cautelari da cui originano i conflitti proposti dalla ricorrente, ha sospeso – nei limiti di interesse dei soggetti interessati – l'efficacia dei provvedimenti applicativi della legge reg. Veneto n. 2 del 2022 e ha disposto, «per l'effetto», che – in attesa della definizione della questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sollevata innanzi a questa Corte (iscritta al n. 137 r.o. 2022) – venissero mantenute, nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche delle Alpi.

Con tale affermazione il TAR Veneto non ha esercitato un potere abnorme, come ritenuto dalla ricorrente, ma si è limitato a specificare l'effetto proprio della sospensione degli atti amministrativi impugnati e cioè che, in conseguenza della sospensione dell'efficacia degli atti che dettavano disposizioni applicative per l'inserimento dei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese negli ATC, nei medesimi territori si sarebbero mantenute le tutele dall'esercizio del prelievo venatorio previste per le zone faunistiche delle Alpi.

Come noto, nell'esercizio del potere cautelare al giudice amministrativo è consentito adottare tutte le misure «che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso», ai sensi dell'art. 55, comma 1, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo), al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Dunque, nell'ottica dell'effettività della tutela giurisdizionale, il potere cautelare non si esaurisce nella sospensione dell'atto impugnato, ma comprende la possibilità di adottare misure "atipiche", a contenuto propulsivo o sostitutivo, con le quali viene attribuito anticipatamente e provvisoriamente il bene della vita cui aspira il ricorrente.

Nel caso in esame, il giudice amministrativo, nell'adottare una misura cautelare di natura sospensiva e, dunque, "tipica", ha solo chiarito quali fossero gli effetti necessariamente conseguenti all'esercizio del potere cautelare di sospensione degli atti applicativi della legge, specificando quale sia la disciplina del prelievo venatorio nei territori interessati, come conseguenza diretta e automatica della disposta sospensione.

6.2.– Dunque, il TAR Veneto è intervenuto nei limiti del potere giurisdizionale, adottando una misura strettamente funzionale a garantire l'effettività della tutela cautelare, esercitata tramite la sospensione degli atti amministrativi e volta a evitare possibili pregiudizi irreparabili nelle more della definizione della indicata questione pregiudiziale di legittimità costituzionale. La misura non interferisce con le prerogative legislative della Regione Veneto e trova applicazione solo ed esclusivamente nei territori dei Comuni interessati, senza intaccare il potere di pianificazione faunistica-venatoria spettante alla ricorrente sull'intero territorio regionale.

6.3.– In conclusione, non vi è stata lesione del principio della soggezione del giudice alla legge di cui all'art. 101 Cost., secondo comma, in quanto il TAR Veneto ha adottato le misure previste dal codice del processo amministrativo con l'obiettivo di assicurare l'effettività della tutela cautelare. Di conseguenza, non sono stati violati gli altri parametri costituzionali evocati nei ricorsi, poiché l'esercizio del potere cautelare da parte del giudice amministrativo non ha invaso la competenza legislativa residuale riconosciuta alle regioni dall'art. 117, quarto comma, Cost. né ha interferito con le attribuzioni del Consiglio regionale di cui all'art. 121, secondo comma, Cost.

7.– I ricorsi, pertanto, non sono fondati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, adottare le ordinanze cautelari 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656, nella parte in cui hanno, rispettivamente, disposto che «vengano mantenute, nel territorio del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le Zone Faunistiche Alpine» e che «vengano mantenute, nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le Zone Faunistiche Alpine».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 23 maggio 2023, n. 138

Materia: delegificazione; ordinamento degli uffici regionali

Parametri invocati: artt. 97, 121, 123 Costituzione; art. 56, comma 4, dello Statuto della Regione Campania, come norma interposta

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Consiglio di Stato

Oggetto: Art. 2, comma 1, della L.R. Campania 6 agosto 2010, n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale)

Esito:

- 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 8/2010;
- 2) Illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Campania 8/2010.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale della norma in epigrafe, in quanto, trattandosi di una norma che autorizza la delegificazione della disciplina normativa che regola l'organizzazione degli uffici della Giunta regionale, sarebbe carente di norme generali sulla regolazione, ovvero ne indicherebbe di troppo generiche nei principi del Titolo IX dello Statuto regionale della Campania e in altri tradizionali principi dell'azione amministrativa (imparzialità, buon andamento, efficienza, efficacia, economicità...), in parte sovrapponibili a quelli statutari.

La norma impugnata avrebbe violato gli articoli 97, 121, 123 della Costituzione, nonché l'articolo 56, comma 4, dello statuto regionale campano.

La Corte ritiene di fare immediatamente chiarezza e dichiara fondata la censura, sulla base dell'articolo 123 della Costituzione, tramite la violazione della norma interposta di cui all'articolo 56, comma 4, dello Statuto regionale.

Afferma innanzi tutto che lo statuto regionale, per sua natura, è fonte sovraordinata alla legge regionale ordinaria.

Aggiunge che l'articolo 56, comma 4, dello Statuto, che sul punto, riproduce pedissequamente la legge 400/1988, impone che la legge di delegificazione contenga le norme generali di regolazione.

Lo Statuto regionale campano esige che la legge di autorizzazione alla delegificazione indichi, oltre che le norme da abrogare, da individuarsi con chiarezza, anche le norme regolatrici della materia, da tratteggiare in maniera dettagliata, affinché la delegificazione non si traduca in un artificio formale, che si traduca in una sorta di delega in bianco.

Sindacare l'analiticità delle norme generali della regolazione o dei principi richiamati dalla legge di delegificazione per farli assurgere al rango di norme generali della regolazione è dunque operazione che, lungi dal compromettere le prerogative del legislatore regionale, risponde al dettato statutario.

La Corte spiega che le "norme generali regolatrici della materia" si traducono in parametri più stringenti di quelli costituiti dai principi e criteri direttivi della delega legislativa di cui all'articolo 76 della Costituzione, in quanto sono funzionali ad una delega permanente a regolare un ambito materiale, rispetto al quale devono sempre garantire, oltre che un completamento, la possibilità di un

ulteriore sviluppo della disciplina.

In quest'ottica, le norme di scopo, cosiddette, possono astrattamente concorrere a formare le norme regolatrici generali, purché l'obiettivo della norma di scopo non sia eccessivamente generico.

Quanto precede, come detto, in astratto.

In concreto: la Corte rileva la inidoneità ad integrare la natura di norme generali di regolazione dei principi di buon andamento, efficacia, efficienza, economicità dell'azione amministrativa, contenuti nello Statuto campano e nella legge di autorizzazione a delegificare, in quanto troppo generici e tratteggiati caratteristiche necessitate dell'organizzazione della macchina amministrativa.

In particolare, i giudici costituzionali fanno notare che non vi sarebbe neppure piena inerenza fra le disposizioni del titolo IX dello Statuto e la materia da regolare (ordinamento degli uffici della Giunta regionale): separazione tra politica ed amministrazione, diritto di accesso agli atti, accesso agli impieghi mediante concorso pubblico rappresentano presupposti normativi indiscussi, ma per loro natura inidonei ad integrare quella specificità che richiedono le norme generali della regolazione.

Pur non dubitando, sul piano teorico, la Corte che anche dalle disposizioni fatte salve dall'abrogazione per delegificazione si possano ricavare utili indicazioni per la ricostruzione delle norme regolatrici generali, dal concreto esame delle stesse, fa notare come non si vada oltre l'indicazione di una generica flessibilità, come criterio da osservare nel regolare la materia delegificata.

Dall'esame delle norme regolatrici non statutarie, per così dire, la Corte trae il convincimento che si tratti di normativa lacunosa, parziale, non organica, che autorizza la fonte regolamentare ad occupare lo spazio regolatorio della fonte primaria, senza però imporre indirizzi adeguati.

Conclusivamente, la norma sub iudice viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

In fine, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale anche di altra norma, inscindibilmente connessa con la precedente, in via consequenziale.

SENTENZA N. 138
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 6 agosto 2020 (*recte*: 2010), n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra DIRER Campania (ora: FEDIRETS – Federazione dirigenti e direttivi - Enti territoriali e sanità) e la Regione Campania, con ordinanza del 19 settembre 2022, iscritta al n. 125 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di FEDIRETS e della Regione Campania;
udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;
uditi gli avvocati Carmine Medici per FEDIRETS e Almerina Bove per la Regione Campania;
deliberato nella camera di consiglio del 23 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 19 settembre 2022 (reg. ord. n. 125 del 2022), il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010, in riferimento agli artt. 97, 121 e 123 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania.

La disposizione censurata autorizza la delegificazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta regionale, disciplinato in precedenza dalla legge della reg. Campania n. 11 del 1991, prevedendo che la stessa Giunta regionale possa adottare il necessario regolamento «in attuazione dei principi dell'attività amministrativa e di organizzazione posti dal titolo IX dello Statuto regionale e in osservanza dei seguenti criteri generali: *a*) imparzialità, buon andamento dell'amministrazione regionale e trasparenza dell'azione amministrativa; *b*) razionalizzazione organizzativa, contenimento e controllo della spesa, anche mediante accorpamento e soppressione delle strutture esistenti; *c*) perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, ed economicità nell'esercizio dei compiti e delle funzioni assegnate alle strutture organizzative individuate; *d*) realizzazione della più ampia flessibilità nell'organizzazione degli uffici regionali; *e*) rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi politico-amministrativi impartiti dagli organi di governo mediante l'istituzione di apposite strutture organizzative».

In accordo con quanto previsto dall'art 56, comma 4, dello statuto reg. Campania, l'art. 2, comma 2, non oggetto di censura, aggiunge che l'effetto abrogativo della legge reg. Campania n. 11 del 1991 si verificherà dalla data di entrata in vigore del regolamento autorizzato.

Si tratta del regolamento n. 12 del 2011, che è stato impugnato innanzi al giudice amministrativo da DIRER Campania, un'associazione sindacale dei dirigenti della pubblica amministrazione regionale, eccependo, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale della norma censurata.

In accoglimento di tale eccezione, il giudice rimettente rileva che la disposizione censurata è carente nell'indicazione delle norme generali regolatrici della materia; norme che la legge di autorizzazione alla delegificazione è tenuta a specificare ai sensi dell'art. 56, comma 4, dello statuto regionale.

Ciò si tradurrebbe in una violazione di tale ultima norma interposta, e con essa dell'art. 123 Cost. che assicura allo statuto regionale preminenza sulla legislazione, oltre che in una violazione degli artt. 97, in punto di riserva relativa di legge sull'organizzazione dei pubblici uffici, e 121 Cost., a causa della denunciata alterazione della forma di governo regionale, quanto al rapporto tra Consiglio e Giunta.

2.– In via preliminare, va dato atto che non ha alcuna influenza sulle odierne questioni di legittimità costituzionale la sopravvenuta legge reg. Campania n. 14 del 2022, l'art. 1 della quale ha autorizzato una seconda delegificazione avente ad oggetto l'ordinamento amministrativo della Giunta regionale, dettando nuove norme generali regolatrici della materia, e aggiungendo che, nelle more dell'entrata in vigore del regolamento autorizzato, «resta in vigore l'organizzazione prevista dal Regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12».

Anzitutto, e contrariamente a quanto adombrato dalla difesa della Regione Campania, è palese che tale ultima porzione dello *ius superveniens* si limiti a disciplinare la successione nel tempo dei due regolamenti, senza affatto assicurare forza di legge regionale al contenuto del primo di essi.

Inoltre, allo stato non risulta adottato detto secondo regolamento, e continua quindi a trovare applicazione l'atto impugnato nel processo principale, con perdurante rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

3.– Sempre in via preliminare, non può essere accolta la sollecitazione rivolta a questa Corte da FEDIRETS, affinché sia oggetto di autorimessione la questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata, per un profilo diverso da quello sollevato dal giudice rimettente, vale a dire in riferimento all'art. 56, comma 2, dello statuto, che riserverebbe al Consiglio regionale l'approvazione di ogni tipologia di regolamento.

È già stato precisato che «[l]a possibilità che questa Corte sollevi in via incidentale una questione davanti a sé si dà solo allorché dubiti della legittimità costituzionale di una norma, diversa da quella impugnata, che sia chiamata necessariamente ad applicare nell'iter logico per arrivare alla decisione sulla questione che le è stata sottoposta: in altri termini, si deve trattare di una questione che si presenti pregiudiziale alla definizione della questione principale e strumentale rispetto alla decisione da emanare» (sentenze n. 198 del 2022, n. 49 del 2021 e n. 24 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 122 del 1976, n. 195 del 1972 e n. 68 del 1961).

Nel caso di specie, il nuovo dubbio di legittimità costituzionale verte sulla norma già oggetto del giudizio incidentale, in relazione alla quale la parte deduce inammissibilmente ulteriori profili di illegittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 186 del 2022).

4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010 è fondata, in riferimento all'art. 123 Cost., per violazione dell'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania.

Questa Corte ha già stabilito, anche in un caso che aveva per oggetto proprio una legge della Regione Puglia di autorizzazione alla delegificazione (sentenza n. 178 del 2019), che lo statuto regionale è fonte sovraordinata alla legislazione della regione, con conseguente illegittimità costituzionale della norma primaria che si ponga in contrasto con la previsione statutaria.

Anche la Regione Campania ha inteso introdurre nello statuto, quale norma sulla normazione, una previsione, l'art. 56, comma 4, che riproduce «quasi letteralmente» (sentenza n. 130 del 2016) l'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in tema di regolamenti governativi autorizzati alla delegificazione. Essa dispone che «[n]elle materie di competenza esclusiva della Regione la legge regionale può autorizzare la Giunta ad emanare regolamenti in materie già disciplinate con legge. In tal caso la legge regionale di autorizzazione determina le norme generali regolatrici della materia e dispone l'abrogazione delle norme legislative vigenti, con effetto dalla data dell'entrata in vigore delle norme regolamentari».

5.– Sulla base di tale disposizione, la norma censurata ha avviato e regolato il processo di delegificazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta, che era stato fino ad allora retto da una disciplina primaria, contenuta nella legge reg. Campania n. 11 del 1991; legge di carattere dettagliato e tale, quindi, da governare minuziosamente ogni profilo della materia.

Successivamente, con la legge regionale in esame, la Regione Campania ha ritenuto di adeguarsi ad una generale tendenza a rendere più flessibile la disciplina dell'organizzazione degli uffici pubblici. Tale tendenza è maturata anche nella legislazione statale fin dai primi anni novanta del secolo scorso, e ha trovato i momenti più significativi, quanto ai profili organizzativi dell'apparato amministrativo e di governo, nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) in tema di organizzazione delle pubbliche amministrazioni e di pubblico impiego, seguito dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), il cui art. 13, comma 1, ha introdotto il comma 4-*bis* nel corpo dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, estendendo con esso la delegificazione all'organizzazione e alla disciplina degli uffici dei ministeri; infine, nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), concernente l'organizzazione del Governo.

È vero che compete alla legge, sia nelle materie assistite da riserve relative, sia in quelle non coperte da alcuna riserva, determinare il grado di analiticità con il quale disciplinare talune situazioni e lo spazio che, viceversa, può essere aperto a fonti del diritto di natura secondaria. Tuttavia la legislazione appena ricordata, che si aggiunge a numerosi altri interventi di delegificazione, mostra che il legislatore statale ha avvertito in modo urgente la necessità di contrastare la precedente tendenza a irrigidire nella forma della legge anche profili di minore impatto sulla vita delle istituzioni e della comunità. Si è così posto il problema di distinguere tra quanto merita di essere attratto alle forme e alle garanzie proprie della fonte primaria, e quanto può invece essere affidato all'attività normativa regolamentare, e più in generale secondaria, sulla base del presupposto che essa abbia una migliore capacità di evolvere a seconda delle necessità, e permetta a sua volta una immediata tutela presso le giurisdizioni comuni.

In particolare, rendendo più flessibili i moduli dell'organizzazione dei pubblici uffici, il legislatore statale ha inteso sottrarsi a vincoli che, nella loro omogeneità, rischiavano di imporre soluzioni uniche a problemi differenti; si rivelavano di ostacolo a pronte risposte per una materia che richiede una continua verifica tra forme di strutturazione dell'apparato ed efficienza; comportavano un certo grado di deresponsabilizzazione del potere esecutivo nell'adottare forme e criteri procedurali adeguati ai compiti amministrativi affidatigli.

6.– In ambito regionale, lo statuto della Regione Campania si è fatto carico dell'esigenza di assegnare alla legge di autorizzazione alla delegificazione la fissazione dei criteri e dei limiti entro i quali il regolamento può legittimamente operare, affinché quest'ultimo definisca «semplicemente il termine iniziale» della abrogazione, i cui effetti sono invece da imputare esclusivamente alla fonte primaria (sentenza n. 378 del 2004).

Esigendo, in altri termini, che la legge regionale di autorizzazione indichi con specificità le norme legislative vigenti destinate all'abrogazione, e rechi essa stessa le norme generali regolatrici della materia, lo statuto regionale assicura che la delegificazione non si traduca in un mero espediente formale.

7.– Nel caso sottoposto oggi all'attenzione di questa Corte, non vi è discussione sulla selezione delle norme da abrogare, posto che la norma regionale censurata le individua espressamente nella legge reg. Campania n. 11 del 1991, specificando altresì quali disposizioni di tale legge sopravviveranno all'adozione del regolamento.

Invece, il giudice rimettente dubita della sufficiente analiticità dei criteri che devono orientare l'esercizio della potestà regolamentare, sulla base del corretto presupposto che una simile carenza si traduce in vizio di legittimità costituzionale della norma primaria (sentenze n. 130 del 2016 e n. 427 del 2000; ordinanza n. 254 del 2016).

Ed è appena il caso di osservare che ciò non equivale affatto ad un «inammissibile sindacato sulle scelte del legislatore regionale in ordine all'ampiezza e al grado di puntualità delle indicazioni generali all'organo esecutivo» (sentenza n. 303 del 2005), contrariamente a quanto rilevato dalla difesa regionale, perché proprio in forza dello statuto campano, tali scelte sono tenute a rispettare un adeguato livello di analiticità nell'assunzione dei principali profili della materia.

In modo altrettanto corretto, il giudice *a quo* focalizza la propria attenzione non solo sui criteri elencati dalla lettera *a*) alla lettera *e*) della disposizione regionale censurata, ma anche sui principi dell'attività amministrativa e di organizzazione posti dal Titolo IX dello statuto, poiché essi sono oggetto di un esplicito rinvio da parte della disposizione censurata, così divenendo norme generali regolatrici della materia in essa contenute.

Inoltre, sono giustamente tenuti in considerazione dal rimettente gli artt. 13, 14, 18, 19, 20, 22, 23 e 25 della legge reg. Campania n. 11 del 1991, che il legislatore ha risparmiato dall'abrogazione, così manifestando l'intenzione che essi contribuiscano a indirizzare il regolamento, rendendoli a loro volta norme generali regolatrici, enunciate espressamente e direttamente dalla legge regionale di autorizzazione (nella sola misura, come si vedrà, in cui esse si prestino a offrire indicazioni valevoli a conformare la materia delegificata).

8.– Nel valutare il dubbio di legittimità costituzionale così proposto, va premesso che, in tema di delegificazione sul modello tracciato dalla legge n. 400 del 1988, «le norme generali regolatrici della materia hanno, tendenzialmente, una funzione delimitativa più stringente rispetto ai principi e criteri direttivi» di cui all'art. 76 Cost. (sentenza n. 303 del 2005).

Esse devono, quindi, avere un raggio di azione tale da costituire le scelte fondanti l'assetto normativo dell'oggetto della delegificazione, sul quale il regolamento si innesta non per completare o integrare queste ultime, ma per svilupparle ulteriormente.

Si tratta di un requisito da assumere con un certo grado di flessibilità, che in relazione alla materia delegificata riguarda oggetti che si prestano ad una regolamentazione legislativa meno analitica, per la loro natura organizzativa, tecnica o procedimentale (sentenza n. 278 del 2010).

In questa prospettiva, non può escludersi che anche norme di scopo, con le quali la legge di autorizzazione alla delegificazione aspira ad indirizzare il regolamento verso un obiettivo specifico, possano integrare le norme generali regolatrici. Infatti, selezionare la finalità da perseguire con la fonte secondaria può valere a tracciare i confini di quest'ultima, ogni qual volta, anche alla luce della materia trattata, tale finalità sia così specifica da offrirsi a parametro effettivo di valutazione della legalità del regolamento.

Naturalmente, a tal fine resta necessario che l'obiettivo enunciato dal legislatore non abbia tratti di genericità tali da svuotarlo di ogni profilo prescrittivo, e quindi della precipua funzione non solo di orientare la potestà regolamentare, ma anche di costituire uno standard valutativo di essa delineato in autonomia dal legislatore della delegificazione.

9.– Nel caso oggetto della presente questione di legittimità costituzionale, in particolare, è evidente l'inidoneità, sotto tale profilo, dei richiamati fini di «imparzialità, buon andamento dell'amministrazione regionale e trasparenza dell'azione amministrativa» (art. 2, comma 1, lettera *a*), e di «perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, ed economicità nell'esercizio dei compiti e delle funzioni assegnate alle strutture organizzative individuate» (art. 2, comma 1, lettera *c*).

Difatti, è ovvio che i pubblici uffici non possano che essere strutturati, per vincolo costituzionale, in tali termini. Perciò, prendere in considerazione tali finalità avrebbe l'effetto di svuotare la norma generale regolatrice di ogni attitudine sua propria a conferire un taglio peculiare alla materia, sulla base del quale testare la corrispondenza del regolamento alla volontà legislativa.

Analogo ragionamento potrebbe valere per gli artt. 64 e 65 contenuti nel Titolo IX dello statuto reg. Campania, richiamati dalla disposizione censurata, se non fosse che, in questo caso, emerge

l'estraneità di tali previsioni rispetto alla materia delegificata. Quest'ultima attiene infatti all'organizzazione degli uffici di Giunta e non ai «[p]rincipi dell'attività amministrativa» ai quali sono dedicate le norme appena citate in tema, rispettivamente, di «[f]unzioni amministrative regionali» e di «[p]rocedimento amministrativo e diritto di accesso».

10.– È da ritenere che l'attitudine delle norme generali a regolare la materia si misura anche in relazione alla stretta inerenza di esse con l'oggetto della delegificazione.

Resta fermo che, in base all'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania, non deve esserci sovrapposizione tra criteri enunciati per indirizzare la potestà regolamentare e la delimitazione del tessuto normativo da abrogare, nel senso che tali profili esprimono garanzie statutarie distinte nell'ambito del processo di delegificazione, la prima volta all'osservanza del principio di legalità sostanziale nella disciplina normativa (sentenza n. 279 del 2012), la seconda intesa a sottrarre al potere esecutivo la scelta relativa a quali norme primarie abrogare, e quali no. Tuttavia, è altrettanto chiaro che la norma generale regolatrice è tale, solo se è pertinente rispetto all'oggetto da delegificare.

L'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010 ha sottratto all'abrogazione, tra gli altri, gli artt. 13 (Attribuzioni, compiti e responsabilità dei dirigenti regionali), 14 (Mobilità dei dirigenti), 18 (Organico) e 20 (Inquadramento del personale), manifestandosi così la volontà del legislatore regionale di non delegificare gli importanti settori della dotazione organica e della posizione dei dirigenti (per quanto il citato art. 13 rinvii a disposizioni di legge già abrogate, vale a dire gli artt. 13 e 14 della legge della Regione Campania 23 maggio 1984, n. 27, recante «Nuovo stato giuridico e trattamento economico del personale regionale», e l'art. 18 rinvii ad una «successiva legge regionale»).

Ciò premesso, dalle disposizioni appena citate nulla si può dedurre di ulteriore, quanto alla parte delegificata dell'ordinamento amministrativo degli uffici della Giunta regionale, in precedenza disciplinato dalla legge reg. Campania n. 11 del 1991.

Tanto vale anche per gli artt. 66 (Separazione tra politica e amministrazione) e 67, comma 2, dello statuto reg. Campania, inerenti alla appartenenza dei dirigenti regionali a un ruolo unico, e per l'art. 67, commi 1 e 3, che riguarda le modalità di accesso al pubblico impiego regionale e il ruolo del personale del Consiglio regionale, e per l'art. 68 che contiene mere norme transitorie.

Le disposizioni contenute nel Titolo IX dello statuto regionale, e richiamate dalla norma censurata, sono in definitiva inadeguate per il loro contenuto a fungere da norme regolatrici.

11.– Analogamente, quanto alle altre disposizioni non abrogate della legge reg. Campania n. 11 del 1991, gli artt. 19 (Rapporti con le organizzazioni sindacali), 23 (Incarichi nei Settori delle Foreste) e 25 (Consulenza di esperti) si riferiscono a profili marginali, senza che vi sia modo di indurre da essi criteri di vincolo quanto all'esercizio del potere regolamentare.

Infine, l'art. 22 della stessa legge regionale, nell'esprimere un principio di flessibilità, quanto all'organizzazione dei settori delle foreste, della formazione professionale e del decentramento, nulla aggiunge alla lettera *d*) dell'art. 2, comma 1, censurato, che, su scala più generale, si propone di realizzare la «più ampia flessibilità nell'organizzazione degli uffici regionali».

Ne consegue che anche la parte normativa sottratta alla delegificazione non offre adeguati criteri, quanto alla predeterminazione, con grado sufficiente, del contenuto del regolamento.

12.– Non resta, perciò, che prendere in esame le ulteriori tre norme generali regolatrici della materia enunciate dalle lettere *b*), *d*) ed *e*) del censurato art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010.

Esse hanno senza dubbio attinenza con l'oggetto della delegificazione, che conformano, in tal caso, non solo con l'indicazione di finalità da perseguire, ma anche con disposizioni organizzative che circoscrivono l'esercizio della potestà regolamentare, e servono da parametri con cui saggiare la legalità del regolamento.

In particolare, la lettera *b*) prevede, tra l'altro, «[l'] accorpamento e [la] soppressione delle strutture esistenti», precludendo al regolamento di incrementarle, ed anzi indirizzandolo necessariamente sulla via opposta,

La lettera *d*) esige la «più ampia flessibilità nell'organizzazione degli uffici regionali», optando per un modulo organizzativo che rifugga da rigidi vincoli strutturali, ed estendendo, perciò, all'intero ordinamento degli uffici della Giunta quanto già previsto per alcuni micro-settori dall'art. 22 della legge reg. Campania n. 11 del 1991.

La lettera *e*) impone «l'istituzione di apposite strutture organizzative», al fine di assicurare l'efficace coordinamento tra attività amministrativa e indirizzi politico-amministrativi impartiti dagli organi di governo. In questo modo si vincola il regolamento a concretizzare detta previsione, mediante l'introduzione di uffici dotati di tale peculiare competenza.

Ciò detto, viene chiaramente in risalto l'estrema frammentarietà di simili previsioni; esse, pur pertinenti e specifiche, quanto alla riconfigurazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta, non riescono a coprire adeguatamente la vasta materia consegnata alla delegificazione.

Non è indifferente, ai fini della decisione, considerare che l'abrogazione incide su una legge assai analitica nel disciplinare tale materia, attraverso la determinazione della natura di tutte le strutture organizzative, del numero e delle specifiche competenze attribuite a ciascuna «area generale di coordinamento» e a ciascun «settore», e, infine del numero massimo di «servizi e sezioni».

A tali aree normative il regolamento che ha completato il processo di delegificazione si è integralmente sovrapposto, senza alcuna base normativa primaria atta a indirizzarne le scelte, posto che la norma censurata non prevede alcunché sull'articolazione degli uffici, né sul numero di essi, né, di conseguenza, sulle competenze loro demandate.

Come si è già osservato, non vi sono ragioni costituzionali che ostino alla delegificazione degli apparati amministrativi, nel rispetto dei limiti tracciati dalla Costituzione, e, per la Regione Campania, dallo statuto, ed anzi tale processo è stato ampiamente coltivato dal legislatore statale, per mezzo di disposizioni ben più specifiche di quelle contenute nella legge regionale censurata.

Quest'ultima, invece, come si è detto, reca norme generali regolatrici della materia solo per profili parziali e privi di organicità, permettendo al regolamento di invadere spazi in precedenza coperti da norme legislative, ma senza dettare alcuna disposizione generale ad essi specificamente riferibile.

Il legislatore regionale ha quindi valicato il limite, pur largo in tema di organizzazione degli uffici pubblici, che l'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania gli imponeva di rispettare, così dando luogo ad una violazione dell'art. 123 Cost. (sentenze n. 178 del 2019 e n. 130 del 2016), con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010.

13.– Deve essere altresì dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale del comma 2 del medesimo art. 2 censurato, il quale prevede che la legge reg. Campania n. 11 del 1991 sia abrogata dalla data di entrata in vigore del regolamento, poi sopraggiunto. Difatti, ove la legge di autorizzazione alla delegificazione sia costituzionalmente illegittima, l'effetto abrogativo ad essa imputabile non può prodursi in ragione dell'adozione del regolamento.

14.– Sono assorbite le questioni di legittimità costituzionale del censurato art. 2, comma 1, sollevate dal rimettente in riferimento agli artt. 97 e 121 Cost.

15.– Pertanto va disattesa la sollecitazione rivolta a questa Corte da FEDIRETS, affinché sia dichiarata in via consequenziale la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 14 del 2022, che dispone una nuova delegificazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta, articolando norme generali regolatrici della materia differenti da quelle contenute nella disposizione censurata, e quindi prive di connessione con il profilo di illegittimità costituzionale dichiarato in questa sede.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 6 agosto 2010, n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale);

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2010.

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

F.to: Silvana SCIARRA, La Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2023.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 19 aprile 2023, n. 140

Materia: impiego pubblico – procedure selettive

Parametri invocati: artt. 3, 97 e 117, co. 2 lett. 1) Cost.; dell'art. 2, lettera *a*) dello Statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3, comma 2, secondo e terzo periodo, legge della Regione Valle d'Aosta 30 maggio 2022, n. 8 (*Disposizioni in materia di interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica*),

Esito: illegittimità art. 3, comma 2 terzo periodo, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost.,
infondatezza delle restanti questioni

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna alcune disposizioni della l.r. in epigrafe indicata con cui, al fine di sostenere l'attuazione di specifici interventi nel settore dell'edilizia residenziale, si prevede l'istituzione di una struttura di progetto e l'assunzione di due unità di personale per 36 mesi presso l'Azienda regionale (ARER).

In particolare vengono censurate:

a) la previsione di procedure selettive semplificate “*assicurando comunque il profilo comparativo per titoli e prova orale nella quale è accertato anche il possesso di conoscenze informatiche e digitali*” (art. 3, comma 2, secondo periodo);

b) la pubblicazione dei relativi bandi solo nell'Albo notiziario e nel sito istituzionale dell'ARER per quindici giorni consecutivi (art. 3, comma 2, terzo periodo).

Viene in primo luogo contestata la violazione dell'art. 117, co. 2 lett. 1) Cost. nonché degli articoli 3 e 97 Cost.

Confermando l'orientamento già espresso in numerose, anche recentissime sentenze, le censure relative alla violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile sono dichiarate infondate: infatti le disposizioni regionali oggetto di ricorso - disciplinando le modalità di pubblicazione di bandi concorsuali e quelle di svolgimento di prove selettive funzionali all'accesso all'impiego - afferiscono ad una fase antecedente l'instaurazione del rapporto di lavoro e pertanto non rientrano nella materia ordinamento civile ma attengono alla competenza legislativa residuale dell'organizzazione amministrativa regionale (art. 117, co. 4 Cost).

Anche l'ulteriore censura relativa alla violazione dell'art. 2, lettera *a*) dello Statuto speciale è dichiarata infondata in quanto la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale di cui all'art. 117, comma 4 Cost. in virtù della cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*) – spetta anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta, e rappresenta una forma di autonomia più ampia di quella primaria già prevista dall'art. 2 dello Statuto speciale.

Con riferimento alla previsione di procedure selettive “*con modalità semplificate di svolgimento delle prove, assicurando comunque il profilo comparativo per titoli e prova orale nella quale è accertato anche il possesso di conoscenze informatiche e digitali*” (art. 3, comma 2, secondo periodo l.r. in epigrafe) la prospettata violazione dell'art. 97 Cost. viene respinta.

Richiamando quanto già espresso in precedenti pronunce, la Corte afferma che le norme statali che regolano le procedure concorsuali per l'accesso all'impiego pubblico possono “contribuire a enucleare e a definire” i contorni del principio di buon andamento che le Regioni devono comunque rispettare nell'esercizio della propria competenza legislativa residuale, ma non ne rappresentano l'unica declinazione possibile, cosicché «non ogni difformità» della disciplina regionale rispetto alle regole dettate dallo Stato si configura come violazione dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 126 del 2020 e n. 241 del 2018).

Nel caso di specie la disposizione regionale richiamata, pur non prevedendo la prova scritta, impone che venga comunque effettuata la comparazione dei concorrenti, e ciò sulla base sia dei titoli sia dell'esito della prova orale, nella quale deve essere peraltro accertato anche il possesso delle conoscenze informatiche e digitali. La disposizione quindi, secondo la Corte contemporanea, in modo non irragionevole le esigenze di celerità del reclutamento - sottese al carattere temporaneo dei progetti alla cui attuazione sono preordinate le previste assunzioni - con l'obiettivo di selezionare soggetti in possesso della necessaria qualificazione professionale.

Ricorda tra l'altro la Corte che, proprio con specifico riferimento ai contratti a termine, la stessa ha ritenuto che non violi il principio di buon andamento una norma regionale che consente la selezione “per soli titoli”, anziché per titoli ed esami, rilevando che “*la previsione di un metodo selettivo concorsuale più snello [...] è giustificata dal carattere temporaneo delle necessità organizzative da soddisfare e dalla conseguente esigenza di maggiore rapidità nello svolgimento delle selezioni*” (sentenza n. 235 del 2010).

Illegittimo è invece il terzo periodo dell'art. 3, comma 2, della l. r. in oggetto laddove prevede la pubblicazione dei bandi delle procedure selettive indette nell'Albo notiziario e nel sito istituzionale dell'ARER per quindici giorni consecutivi.

Questa disposizione contrasta con l'art. 35, comma 3, lettera a, d.lgs. n. 165/2001 e con l'art. 4 d.P.R. n. 487/1994, norme che esprimono il carattere indefettibile del pubblico concorso e individuano nella natura aperta della procedura selettiva un elemento essenziale: queste, secondo la Corte, contribuiscono certamente a enucleare e a definire i contorni di una ragionevole declinazione dei principi del buon andamento e della parità di accesso alle cariche pubbliche.

La natura aperta della procedura selettiva implica adeguate modalità di pubblicazione dei bandi concorsuali, perché solo un'ampia conoscibilità della loro indizione può permettere la partecipazione alla selezione di chiunque abbia i requisiti richiesti.

Nel caso di specie la previsione della pubblicazione solo nell'Albo notiziario e nel sito istituzionale dell'ARER limita la possibilità di venire a conoscenza delle procedure in parola e restringe eccessivamente l'accessibilità delle stesse da parte dei potenziali candidati. Né può valere a rendere legittima la disposizione la necessità di consentire la tempestiva assunzione del personale, come sostenuto dalla resistente Regione.

La Corte rileva a tal proposito che il Bollettino ufficiale della Regione (BUR) – nel quale la normativa regionale prevede, in linea generale, la pubblicazione degli estratti dei bandi delle procedure selettive– è pubblicato settimanalmente e che quindi la pubblicazione nel BUR avrebbe consentito tempi ragionevolmente compatibili anche con l'esigenza della tempestività delle assunzioni.

Da qui l'illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della l. r. in epigrafe.

SENTENZA N. 140
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo e terzo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 30 maggio 2022, n. 8 (Disposizioni in materia di interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5 agosto 2022, depositato in cancelleria il 5 agosto 2022, iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Renato Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
deliberato nella camera di consiglio del 19 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 55 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato il secondo e il terzo periodo dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022.

2.– La legge regionale all'interno della quale si collocano le disposizioni impuginate è rivolta a sostenere l'attuazione di specifici interventi nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, per la cui realizzazione dispone, per quanto qui rileva: a) l'istituzione, da parte dell'Azienda regionale per l'edilizia residenziale (ARER), di un'apposita struttura di progetto cui assegnare personale non dirigenziale a tempo determinato (art. 3, comma 1); b) l'assunzione di tale personale, individuato nella misura di due unità, in via straordinaria e urgente, per un periodo massimo di trentasei mesi (art. 3, comma 2, primo periodo); c) l'effettuazione delle relative procedure selettive, dirette al reclutamento, «con modalità semplificate di svolgimento delle prove, assicurando comunque il profilo comparativo per titoli e prova orale nella quale è accertato anche il possesso di conoscenze informatiche e digitali» (art. 3, comma 2, secondo periodo); d) la pubblicazione dei bandi delle predette procedure selettive, «entro il 31 dicembre 2022, nell'Albo notiziario e nel sito istituzionale dell'ARER per quindici giorni consecutivi» (art. 3, comma 2, terzo periodo).

3.– Secondo il ricorrente, il secondo periodo del citato art. 3, comma 2, non prevedendo lo svolgimento di una prova scritta, si porrebbe in contrasto con l'art. 35-*quater*, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 165 del 2001, che tale prova invece contempla.

Il successivo terzo periodo – disponendo la pubblicazione dei bandi esclusivamente nell'albo e nel sito istituzionale dell'ARER – si discosterebbe sia dall'art. 35, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui i bandi concorsuali debbono rispettare il principio della «adeguata» pubblicità, sia dall'art. 4 del d.P.R. n. 487 del 1994, che, al comma 1-*bis*, consentirebbe agli enti locali territoriali di sostituire la pubblicazione dei bandi di concorso nella *Gazzetta Ufficiale* della

Repubblica italiana, prevista dal precedente comma 1, con, perlomeno, quella di un avviso di concorso.

Le disposizioni impugnate, confliggendo con le suddette «norme interposte» violerebbero, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in riferimento alla competenza legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento civile.

In secondo luogo, dal momento che le richiamate previsioni del d.lgs. n. 165 del 2001 integrerebbero altresì «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica», sarebbe violato anche l'art. 2, lettera *a*), dello statuto speciale, il quale riconosce sì alla resistente la competenza legislativa primaria nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», ma ne vincola l'esercizio al rispetto, per l'appunto, delle citate norme statali.

Risulterebbero lesi, inoltre, gli artt. 3 e 97 Cost.

Limitandosi a stabilire lo svolgimento delle prove selettive per titoli e prova orale e la pubblicazione dei bandi nell'albo e nel sito istituzionale dell'ARER, le disposizioni impugnate frustrerebbero, l'una, l'esigenza di accertamento della professionalità dei candidati e, l'altra, la parità di accesso alle procedure selettive: sarebbero in tal modo pregiudicati i principi di imparzialità, di buon andamento dell'azione amministrativa e di eguaglianza, alla cui realizzazione è funzionale la regola del pubblico concorso.

4.– Vanno preliminarmente disattese le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla resistente, sul presupposto che le censure statali siano generiche, contraddittorie e non sufficientemente motivate.

Sebbene il ricorso statale si presenti indubbiamente stringato, riesce comunque a individuare le ragioni dei prospettati contrasti, raggiungendo, in relazione ad essi, la «soglia minima di chiarezza e completezza» (*ex plurimis*, sentenza n. 123 del 2022) necessaria ai fini dell'ammissibilità delle questioni promosse.

Non fondata è anche l'ulteriore eccezione di inammissibilità, prospettata perché le disposizioni impugnate sarebbero ascrivibili alla competenza legislativa residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» e a quella statutaria nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale».

Essa infatti involge aspetti di merito e non di ammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 267 e n. 17 del 2022, n. 195 del 2021 e n. 53 del 2020).

5.– Le censure statali attinenti alla violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile non sono fondate.

5.1.– Va premesso che, nello specifico contesto normativo valdostano, l'ARER e il personale da essa dipendente fanno parte del comparto unico del pubblico impiego regionale.

Infatti, l'art. 1, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale), attrae espressamente nella propria disciplina – che definisce i principi e i criteri di organizzazione delle strutture dell'amministrazione regionale e degli enti pubblici non economici dipendenti dalla Regione, nonché dei relativi rapporti di lavoro – anche l'ARER (benché ente pubblico economico) e il suo personale, stabilendo altresì che a questo continui a trovare applicazione il contratto collettivo regionale di lavoro del comparto unico della Regione Valle autonoma d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Da tale assetto normativo non discende però la conseguenza paventata dal ricorso statale, perché viene comunque in rilievo il principio, costantemente affermato da questa Corte, secondo cui, se «gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia “ordinamento civile”», si devono «per converso ricondurre alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono “a monte”, in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale» (sentenza n. 267 del 2022; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 84, n. 39 e n. 9 del 2022, n. 195 e n. 25 del 2021).

Non sono pertanto ascrivibili alla materia «ordinamento civile» le disposizioni regionali rivolte a disciplinare le procedure concorsuali dirette all'assunzione e i relativi bandi: esse attengono invece alla competenza legislativa residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2022, n. 42 e n. 20 del 2021, n. 200 del 2020).

Nell'ambito di quest'ultima competenza rientrano le disposizioni impugnate.

Esse, infatti, hanno a oggetto le modalità di pubblicazione di bandi concorsuali e quelle di svolgimento di prove selettive funzionali all'accesso all'impiego: spiegano quindi la loro efficacia nella fase anteriore all'instaurazione dei rapporti lavorativi, con la conseguente non fondatezza della censura prospettata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.2.– Parimenti non fondata è la censura di violazione dell'art. 2, lettera a), dello statuto speciale.

In analoghe fattispecie questa Corte ha già precisato che «la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. – in virtù della cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – spetta anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in quanto rappresenta, in questo specifico contesto (sentenza n. 119 del 2019), una forma di autonomia più ampia di quella primaria già attribuitale dall'art. 2 dello statuto speciale, che incontra, fra l'altro, il limite delle “norme fondamentali di riforma economico-sociale” (sentenze n. 58 del 2021, n. 77 del 2020 e, nello stesso senso, anche sentenza n. 241 del 2018)» (ancora sentenza n. 267 del 2022).

La circostanza che le norme del d.lgs. 165 del 2001 evocate dal ricorso statale possano essere riconosciute quali norme fondamentali di riforma economico-sociale non vale quindi a vincolare la potestà residuale della Regione.

6.– Nemmeno è fondata la censura statale relativa all'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022, prospettata in riferimento all'art. 97 Cost.

6.1.– Questa Corte ha sì affermato che le norme statali che regolano le procedure concorsuali per l'accesso all'impiego pubblico possono «contribuire a enucleare e a definire» i contorni del principio di buon andamento» che le regioni devono comunque rispettare nell'esercizio della propria competenza legislativa residuale (sentenze n. 267 del 2022 e n. 126 del 2020); ma ha al contempo precisato che tali norme non ne rappresentano la «unica declinazione possibile» (sentenze n. 58 del 2021 e n. 273 del 2020), sicché «non ogni difformità» della disciplina regionale rispetto alle regole dettate dallo Stato denota la violazione dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 126 del 2020 e n. 241 del 2018).

6.2.– Il ricorso statale non precisa in quali termini l'art. 35-*quater*, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 165 del 2001 risulterebbe applicabile anche ai contratti a tempo determinato, direttamente regolati dall'art. 36 del medesimo decreto legislativo, ma si limita a contestare, richiamando la suddetta disposizione, il venir meno, in contrasto con i canoni di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, della ragionevole «garanzia di un adeguato livello di competenze».

6.3.– Tale effetto non è tuttavia imputabile alla disciplina regionale, che autorizzando l'assunzione, in via straordinaria e urgente, di due unità di personale a tempo determinato, pur non prevedendo la prova scritta, impone che venga comunque effettuata la comparazione dei concorrenti, e ciò sulla base sia dei titoli da essi vantati sia dell'esito della prova orale, nella quale deve essere peraltro accertato anche il possesso delle conoscenze informatiche e digitali.

In tal modo, la norma in esame non irragionevolmente contempera le esigenze di celerità del reclutamento, sottese al carattere temporaneo dei progetti alla cui attuazione sono preordinate le assunzioni in discorso, con l'obiettivo di selezionare soggetti in possesso della necessaria qualificazione professionale.

Del resto, proprio con specifico riferimento ai contratti a termine, questa Corte, da un lato, ha ritenuto che non violi il principio di buon andamento una norma regionale che consente la selezione «per soli titoli», anziché per titoli ed esami, rilevando che «la previsione di un metodo selettivo concorsuale più snello [...] è giustificata dal carattere temporaneo delle necessità organizzative da soddisfare e dalla conseguente esigenza di maggiore rapidità nello svolgimento delle selezioni» (sentenza n. 235 del 2010).

Dall'altro, ha escluso il medesimo contrasto rispetto a una norma regionale che prevedeva, diversamente da quanto disposto in via generale dal legislatore statale (art. 37, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001), la mera facoltatività dell'accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche (sentenza n. 200 del 2020).

La norma in questione, pertanto, non presta il fianco alla censura formulata dal ricorso statale.

7.– A diverse conclusioni si deve pervenire con riguardo al terzo periodo dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022.

7.1.– In questo caso le disposizioni statali citate dal ricorrente (art. 35, comma 3, lettera *a*, del d.lgs. n. 165 del 2001 e art. 4 del d.P.R. n. 487 del 1994) esprimono il carattere indefettibile del pubblico concorso, che ritrova nella natura aperta della procedura selettiva, in più occasioni ribadita da questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 95 del 2021, n. 227 del 2013, n. 299 del 2011, n. 225 del 2010 e n. 293 del 2009), un suo elemento essenziale.

È di tutta evidenza che tale natura aperta implica adeguate modalità di pubblicazione dei bandi concorsuali, perché solo un'ampia conoscibilità della loro indizione può permettere la partecipazione alla selezione di chiunque abbia i requisiti richiesti.

Le richiamate norme statali contribuiscono certamente a enucleare e a definire i contorni di una ragionevole declinazione dei principi del buon andamento e della parità di accesso alle cariche pubbliche.

La modalità di pubblicazione stabilita dall'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022 non assicura, invece, un'idonea diffusione dei bandi e si pone dunque in contrasto con i suddetti principi costituzionali.

La pubblicazione unicamente nell'Albo notiziario e nel sito istituzionale dell'ARER mina, infatti, la possibilità, per il *quivis de populo*, di venire a conoscenza delle procedure in parola e restringe eccessivamente l'accessibilità delle stesse da parte dei potenziali candidati.

Non è inutile, del resto, osservare come la stessa Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste abbia dedotto che il bando approvato a seguito dell'adozione della legge regionale di cui si discute è stato anche trasmesso dall'ARER – evidentemente riconoscendo l'inidoneità della disciplina dettata dalla disposizione impugnata ad assicurarne un'adeguata diffusione – agli altri enti del comparto unico, «all'indirizzo PEI regionale dedicato alle opportunità di lavoro», agli ordini professionali, ai centri per l'impiego, agli organi di informazione e alle organizzazioni sindacali.

7.2.– Né a diverse conclusioni può condurre l'assunto della resistente secondo cui le censurate forme di pubblicità sarebbero state nella specie «necessari[e]» per consentire la tempestiva assunzione del personale.

Il BUR – nel quale la pubblicazione degli estratti dei bandi delle procedure selettive è in linea generale prevista dall'art. 12, comma 1, lettera *b*), del regolamento regionale 12 febbraio 2013, n. 1 (Nuove disposizioni sull'accesso, sulle modalità e sui criteri per l'assunzione del personale dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione del Reg. reg. 11 dicembre 1996, n. 6) – è, infatti, «pubblicato settimanalmente, salvo edizioni straordinarie» (art. 5, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 25, recante «Nuove disposizioni per la redazione del *Bollettino Ufficiale* della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e per la pubblicazione degli atti della Regione e degli enti locali. Abrogazione della legge regionale 3 marzo 1994, n. 7»).

La pubblicazione nel BUR avrebbe consentito, quindi, tempi ragionevolmente compatibili anche con l'esigenza della tempestività delle assunzioni.

7.3.– Alla stregua delle argomentazioni che precedono, deve in conclusione essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 30 maggio 2022, n. 8 (Disposizioni in materia di interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica);

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, nonché all'art. 2, lettera *a*), 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;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e all'art. 2, lettera *a*), della legge cost. n. 4 del 1948, 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 19 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto Milana

Sentenza: 7 giugno 2023, n. 145

Materia: edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: Cost. articolo 3, primo e secondo comma

Giudizio: in via incidentale

Ricorrenti: Tribunale amministrativo regionale per le Marche

Oggetto: art. 20-quater, comma 1, lettera a-bis), della legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative),

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 20-quater, comma 1, lettera a-bis), della legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative), limitatamente alle parole "avere la residenza o".

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il TAR Marche, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20-quater, comma 1, lettera a-bis), della legge reg. Marche n. 36 del 2005, in riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., e al principio di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

L'art. 20-quater, comma 1, elenca una serie di requisiti per ottenere l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata; tra questi, la disposizione censurata (lettera a-bis) aggiunta dall'art. 13, comma 2, della legge reg. Marche n. 49 del 2018 – prevede il seguente: "avere la residenza o prestare attività lavorativa nell'ambito territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi. Nell'ipotesi in cui il numero delle domande di assegnazione pervenute sia inferiore rispetto al numero degli alloggi disponibili, il Comune, al fine di assegnare gli alloggi residui, può ridurre il suddetto periodo sino ad un massimo di due anni previa autorizzazione regionale".

Prima di esaminare il merito, la Corte delimita il thema decidendum.

L'art. 20-quater, comma 1, lettera a-bis), della legge reg. Marche n. 36 del 2005 reca, infatti, all'interno della medesima disposizione, due diversi e alternativi requisiti, accomunati dal medesimo riferimento all'ambito territoriale e alla durata, e riguardanti, rispettivamente, la residenza e la prestazione di attività lavorativa nella Regione Marche da almeno cinque anni consecutivi.

Peraltro, questa previsione, introdotta – come si è detto – solo nel 2018, si affianca (e in parte si sovrappone) a quella contenuta nella successiva lettera b) dello stesso art. 20-quater, comma 1, in base alla quale occorre "avere la residenza o prestare attività lavorativa nel Comune in cui si concorre per l'assegnazione, salva la possibilità per il Comune di estendere la partecipazione al bando anche a cittadini di altri Comuni della regione".

Il giudice a quo precisa che, nel caso di specie, della disposizione censurata (lettera a-bis) viene in rilievo solo la parte riguardante il requisito della residenza da almeno cinque anni consecutivi e non anche l'altra, concernente l'alternativo requisito della prestazione di attività lavorativa.

Il thema decidendum va pertanto delimitato alla sola previsione della residenza nel territorio della Regione Marche da almeno cinque anni consecutivi e, dunque, alle parole "avere la residenza o".

Va comunque precisato che, anche in caso di accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, resterebbe comunque fermo l'ulteriore requisito previsto dalla citata lettera b), secondo cui il richiedente dev'essere, al momento della domanda, residente nel comune in cui si

concorre per l'assegnazione o deve prestare attività lavorativa nel comune stesso (e quindi, a fortiori, nella Regione Marche), fatta salva la possibile deroga ivi disposta.

La Corte ritiene le questioni fondate.

Secondo la Corte numerosi passaggi argomentativi della sentenza n. 44 del 2020 sono sostanzialmente sovrapponibili alle questioni sollevate dal Tribunale amministrativo delle Marche. In numerose occasioni la Corte è stata chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale di norme regionali di analogo contenuto (tra le tante, sentenze 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 del 2014, n. 222, n. 172, n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013, n. 61 e n. 40 del 2011; ordinanza n. 76 del 2010).

Nella citata sentenza n. 44 del 2020, in particolare, si afferma che il diritto all'abitazione "rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione" ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così "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). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi "bene di primaria importanza" (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009). L'edilizia residenziale pubblica è quindi diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario" (punto 3 del Considerato in diritto).

Sempre nella sentenza n. 44 del 2020 la Corte ha ribadito che "i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio" e che il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento (fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari) è operato dalla Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto.

All'esito di questa verifica, è stata rilevata l'irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la ratio del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione.

Di conseguenza, il requisito della residenza quinquennale si risolve [...] semplicemente in 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). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000).

Sempre nella medesima sentenza n. 44 del 2020, la Corte ha precisato che il requisito della residenza protratta per cinque anni o più non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il "rischio di instabilità" del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro.

Premminente rilievo va in ogni caso assegnato allo stato di bisogno dei richiedenti, con la conseguenza che la prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione

dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.

Particolarmente rilevante è poi l'ulteriore affermazione, recata nella sentenza n. 107 del 2018 e ripresa nella sentenza n. 44 del 2020, secondo cui a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente). Di qui la necessità che le norme che introducono requisiti di questo tipo siano vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza.

Per tali ragioni la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale lombarda nella parte in cui fissava il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, in quanto in contrasto sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.3. del Considerato in diritto).

In ragione dell'assoluta sovrapposibilità della fattispecie normativa oggetto del richiamato giudizio a quella in esame, le stesse riferite argomentazioni possono essere estese alle questioni oggetto del giudizio.

Di qui, secondo la Corte, la fondatezza delle questioni sollevate, limitatamente alle parole "avere la residenza o".

All'esito della dichiarata illegittimità costituzionale parziale della disposizione censurata, residua la previsione del requisito della prestazione di attività lavorativa in ambito regionale da almeno cinque anni. In ragione della delimitazione del thema decidendum, infatti, il requisito connesso all'attività lavorativa, oggetto invece anch'esso della più volte citata sentenza n. 44 del 2020, con cui la Corte, investita di un'analogha questione su entrambi i requisiti di cui qui si discute, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sul presupposto della comune idoneità lesiva, non può essere oggetto della pronuncia, ma, appunto, solo per ragioni procedurali.

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 20-quater, comma 1, lettera a-bis), della legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative), limitatamente alle parole "avere la residenza o".

SENTENZA N. 145
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), della legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, nel procedimento vertente tra A. Z. e il Comune di Ascoli Piceno, con sentenza non definitiva del 19 dicembre 2022, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udita nella camera di consiglio del 7 giugno 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
deliberato nella camera di consiglio del 7 giugno 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il TAR Marche, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), della legge reg. Marche n. 36 del 2005, in riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., e al principio di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

2.– L'art. 20-*quater*, comma 1, elenca una serie di requisiti per ottenere l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata; tra questi, la disposizione censurata (lettera *a-bis*) – aggiunta dall'art. 13, comma 2, della legge reg. Marche n. 49 del 2018 – prevede il seguente: «avere la residenza o prestare attività lavorativa nell'ambito territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi. Nell'ipotesi in cui il numero delle domande di assegnazione pervenute sia inferiore rispetto al numero degli alloggi disponibili, il Comune, al fine di assegnare gli alloggi residui, può ridurre il suddetto periodo sino ad un massimo di due anni previa autorizzazione regionale».

Il rimettente riferisce di essere investito di un ricorso avverso il provvedimento del Comune di Ascoli Piceno con il quale il ricorrente, cittadino straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale e titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, è stato inserito nell'elenco dei non ammessi all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

In particolare, il TAR Marche, dopo aver escluso che il ricorrente, al momento della domanda, fosse in possesso del requisito della residenza nell'ambito territoriale regionale «da almeno cinque anni consecutivi», e dopo avere di conseguenza rigettato il solo motivo di ricorso basato sull'asserita ricorrenza del suddetto requisito, solleva le odierne questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la disposizione regionale che richiede la residenza quinquennale consecutiva.

Il giudice *a quo* precisa altresì che, pur potendosi prospettare analoghi dubbi di legittimità costituzionale rispetto al requisito della prestazione di attività lavorativa, nell'ambito regionale, da almeno cinque anni consecutivi (previsto dalla medesima disposizione censurata), quest'ultimo «non viene in rilievo» nel caso di specie perché il ricorrente si trova in uno stato di invalidità al cento per cento, tale da impedirgli di svolgere attività lavorativa.

3.– Il rimettente ha dunque dimostrato di dover applicare la disposizione censurata e ha dato conto, in modo non implausibile, delle ragioni per le quali ha ritenuto infondate le eccezioni di inammissibilità proposte nel giudizio *a quo* dalla difesa del Comune resistente.

Ciò è sufficiente al fine di ritenere ammissibile la questione, tenuto conto che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, essa è chiamata a effettuare unicamente un «controllo esterno» sulle motivazioni contenute nell’ordinanza di rimessione quanto alla rilevanza delle questioni sollevate (*ex plurimis*, sentenze n. 113, n. 94, n. 45, n. 42 e n. 25 del 2023).

4.– Prima di esaminare il merito, occorre delimitare il *thema decidendum*, anche in considerazione di quanto riferito dal giudice *a quo*.

L’art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), della legge reg. Marche n. 36 del 2005 reca, infatti, all’interno della medesima disposizione, due diversi e alternativi requisiti, accomunati dal medesimo riferimento all’ambito territoriale e alla durata, e riguardanti, rispettivamente, la residenza e la prestazione di attività lavorativa nella Regione Marche da almeno cinque anni consecutivi.

Peraltro, questa previsione, introdotta – come si è detto – solo nel 2018, si affianca (e in parte si sovrappone) a quella contenuta nella successiva lettera *b*) dello stesso art. 20-*quater*, comma 1, in base alla quale occorre «avere la residenza o prestare attività lavorativa nel Comune in cui si concorre per l’assegnazione, salva la possibilità per il Comune di estendere la partecipazione al bando anche a cittadini di altri Comuni della regione».

Il giudice *a quo* precisa correttamente che, nel caso di specie, della disposizione censurata (lettera *a-bis*) viene in rilievo solo la parte riguardante il requisito della residenza da almeno cinque anni consecutivi e non anche l’altra, concernente l’alternativo requisito della prestazione di attività lavorativa.

Il *thema decidendum* va pertanto delimitato alla sola previsione della residenza nel territorio della Regione Marche da almeno cinque anni consecutivi e, dunque, alle parole «avere la residenza o».

Va comunque precisato che, anche in caso di accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, resterebbe comunque fermo l’ulteriore requisito previsto dalla citata lettera *b*), secondo cui il richiedente dev’essere, al momento della domanda, residente nel comune in cui si concorre per l’assegnazione o deve prestare attività lavorativa nel comune stesso (e quindi, *a fortiori*, nella Regione Marche), fatta salva la possibile deroga ivi disposta.

5.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Marche in riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all’art. 3, primo comma, Cost. e al principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost. sono fondate.

Nell’atto introduttivo del presente giudizio il rimettente richiama numerosi passaggi argomentativi della sentenza n. 44 del 2020 di questa Corte, sottolineando la sostanziale sovrapponibilità delle odierne questioni con quelle promosse o sollevate nei confronti di altre leggi regionali.

L’assunto deve essere condiviso. In effetti, in numerose occasioni questa Corte è stata chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale di norme regionali di analogo contenuto (tra le tante, sentenze 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 del 2014, n. 222, n. 172, n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013, n. 61 e n. 40 del 2011; ordinanza n. 76 del 2010).

Nella citata sentenza n. 44 del 2020, in particolare, si afferma che il diritto all’abitazione «“rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così “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). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l’abitazione, deve considerarsi “bene di primaria importanza” (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168

del 2014 e n. 209 del 2009). L'edilizia residenziale pubblica è [quindi] diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario» (punto 3 del *Considerato in diritto*).

Sempre nella sentenza n. 44 del 2020 questa Corte ha ribadito che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio» e che «[i]l giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto».

All'esito di questa verifica, è stata rilevata l'«irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la *ratio* del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione».

Di conseguenza, il requisito della residenza quinquennale «si risolve [...] semplicemente in 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). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000)».

Sempre nella medesima sentenza n. 44 del 2020, ma così anche in altre successive, questa Corte ha precisato che il requisito della residenza protratta per cinque anni o più «non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il “rischio di instabilità” del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro».

Premidente rilievo va in ogni caso assegnato allo stato di bisogno dei richiedenti, con la conseguenza che «[l]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

Particolarmente rilevante è poi l'ulteriore affermazione, recata nella sentenza n. 107 del 2018 e ripresa nella sentenza n. 44 del 2020, secondo cui «a differenza del requisito della residenza *tout court* (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)». Di qui la necessità che le norme che introducono requisiti di questo tipo siano «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza».

Per tali ragioni questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale lombarda «nella parte in cui fissa[va] il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica», in quanto in contrasto «sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno

di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica» (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.3. del *Considerato in diritto*).

In ragione dell'assoluta sovrapposibilità della fattispecie normativa oggetto del richiamato giudizio a quella qui in esame, le stesse riferite argomentazioni possono essere estese alle odierne questioni.

Di qui la fondatezza delle questioni sollevate, limitatamente alle parole «avere la residenza o».

6.– All'esito della dichiarata illegittimità costituzionale parziale della disposizione censurata, residua la previsione del requisito della prestazione di attività lavorativa in ambito regionale da almeno cinque anni. In ragione delle operata delimitazione del *thema decidendum*, infatti, il requisito connesso all'attività lavorativa – oggetto invece anch'esso della più volte citata sentenza n. 44 del 2020, con cui questa Corte, investita di un'analogha questione su entrambi i requisiti di cui qui si discute, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sul presupposto della comune idoneità lesiva – non può essere oggetto della presente pronuncia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), della legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative), limitatamente alle parole «avere la residenza o».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 8 marzo 2023, n. 147

Materia: paesaggio, governo del territorio, edilizia, urbanistica

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), Cost., oltre che dell'art. 14 dello statuto speciale. Articoli 3, 9 e 97 Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 12, comma 11, e 13, commi 15, 32, 90 e 93 della legge regionale Siciliana n. 13 del 2022

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 11, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024);
- illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15, lettera *b*), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;
- illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 32, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;
- illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 93, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;
- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 1), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), come modificato dall'art. 13, comma 58, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), limitatamente alle parole “*alla data del 30 giugno 2023*” e “*alla medesima data*”;
- non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato con il ricorso ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 12, comma 11, e 13, commi 15, 32, 90 e 93 della legge regionale Siciliana n. 13 del 2022, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e interposti. Con l'art. 12, comma 11, della l.r. Siciliana 13/2022 il legislatore regionale ha introdotto un nuovo comma *2-bis* all'art. 25 della l.r. Siciliana 16/2016, in base al quale, è consentita “*la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di competenza prima della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Regione del decreto istitutivo del vincolo di cui all'articolo 140 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni*”. Questa nuova disposizione è sostanzialmente identica all'originario comma 3 del medesimo art. 25, che era stato sostituito dall'art. 20, comma 1, lettera *b*), della l.r. Siciliana 23/2021, impugnato dinanzi alla Corte con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata presenta i medesimi vizi di legittimità costituzionale del citato art. 20, comma 1, lettera *b*), della l.r. Siciliana 23/2021. Anch'essa, infatti, consente di ottenere una sanatoria paesaggistica *ex post*, pur se non in aree con vincolo paesaggistico *ope legis*: di qui il preteso contrasto con il relativo divieto di cui agli articoli 146, comma 4, 167, commi 4 e 5, e 182, comma *3-bis*, cod. beni culturali e, dunque, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), Cost., oltre che dell'art. 14 dello statuto speciale, dovendo ritenersi le richiamate disposizioni statali espressive di norme fondamentali di

riforma economico-sociale. L'impugnato art. 12, comma 11, sarebbe inoltre in contrasto sia con l'art. 9 Cost., in quanto determinerebbe *“un evidente abbassamento di tutela dei valori paesaggistici e ambientali”*, sia con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto irragionevolmente riaprirebbe i termini per la sanatoria con effetti retroattivi. La questione promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata. Pendente il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 23/2021, tale disposizione era stata abrogata dall'art. 6, comma 1, della l.r. Siciliana 2/2022. La Corte, esclusa la possibilità di dichiarare la cessazione della materia del contendere e rilevato che il legislatore siciliano aveva successivamente introdotto la disposizione ora in esame, ritualmente impugnata, ne ha, tuttavia, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per il contrasto con gli articoli 146 e 167 cod. beni culturali e, dunque, con il parametro statutario evocato anche con l'odierno ricorso (sentenza n. 90 del 2023). L'impugnato art. 12, comma 11, presenta i medesimi vizi della disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima, a nulla rilevando, sotto tale profilo, che esso consente di ottenere la sanatoria paesaggistica *ex post* per i soli beni paesaggistici dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 140 cod. beni culturali, mentre l'art. 20, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 23/2021 lo consentiva tanto per tali beni quanto per quelli vincolati paesaggisticamente *ex lege*. Anche la disposizione oggetto dell'odierno scrutinio, infatti, rende applicabile il regime transitorio di cui all'art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali a casi ulteriori e diversi da quelli cui si riferisce la normativa statale. Ai sensi di quest'ultima, infatti, *“è possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004; la normativa regionale, invece, prevede la possibilità di ottenere tale autorizzazione, non rilasciata al tempo dell'accordata concessione edilizia, anche per il caso che l'istanza a tal fine sia presentata dopo il 30 aprile 2004: secondo la norma impugnata, infatti, ciò che rileva non è il momento in cui è stata presentata l'istanza di autorizzazione paesaggistica postuma – unica condizione legittimante prevista dal legislatore statale – ma quello, diverso, in cui al Comune è stata fatta istanza di concessione edilizia, la quale deve essere stata presentata prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico. La norma impugnata – prevedendo l'applicabilità del regime di cui all'art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali a fattispecie diverse rispetto a quelle ivi contemplate – consente dunque di ottenere la sanatoria paesaggistica ex post in ipotesi diverse da quelle, ristrettissime e tassative (sentenza n. 201 del 2021), di cui agli artt. 146 e 167 cod. beni culturali”* (sentenza n. 90 del 2023). La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 11, della l.r. Siciliana 13/2022. La Corte dopo un'attenta ricostruzione a premessa della propria decisione, ritene che la questione di legittimità costituzionale promossa in relazione all'art. 14 dello statuto speciale è fondata. La disposizione impugnata, abrogando dal richiamato art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), il limite temporale inserito dall'art. 2, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 2/2022, consente di eseguire le opere di recupero volumetrico a fini abitativi di cui alla normativa regionale in esame anche su immobili venuti a esistenza dopo l'entrata in vigore della l.r. Siciliana 16/2016 e, alla luce della modifica legislativa operata al richiamato art. 5, comma 1, lettera d), numero 1), che delimita l'ambito di applicazione del successivo numero 4), ammette i relativi interventi addirittura su immobili venuti a esistenza sino alla data del 30 giugno 2023: il che determina una violazione del principio della pianificazione urbanistica di cui all'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica, che la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni qualificato come norma fondamentale di riforma economico-sociale (da ultimo, sentenza n. 90 del 2023). La Corte ricorda che aveva già avuto modo di affermare che il recupero volumetrico a fini abitativi persegue interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico (sentenza n. 54 del 2021). Normative di tal fatta, tuttavia, debbono essere necessariamente eccezionali e transitorie, poiché una generalizzata possibilità di recupero volumetrico a fini abitativi, tanto più se frutto, come nel caso di specie, di reiterati interventi legislativi che ne proiettano nel tempo l'operatività, aumenta in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e può anche incentivare interventi difformi dai piani urbanistici, in contraddizione con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo ed efficientamento energetico (sentenza 17/2023). La disposizione impugnata, nel consentire il recupero volumetrico a fini abitativi nell'ampio spazio

temporale di cui si è detto e finanche in relazione a immobili non ancora esistenti, compromette irrimediabilmente il principio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica, in quanto oblitera tanto le valutazioni a monte sul carico urbanistico delle edificazioni operata dalla pianificazione comunale, quanto le valutazioni a valle, che della pianificazione fanno applicazione, poste in essere con i procedimenti autorizzatori edilizi. La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 32, della l.r. Siciliana 13/2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione. L'anzidetta dichiarazione di illegittimità costituzionale, colpendo una disposizione di mera abrogazione, determina la riviviscenza dell'abrogato art. 2, comma 1, lettera *b*), della l.r. Siciliana 2/2022 (tra le tante, sentenze 135 e 126 del 2022, la 220 del 2021); conseguentemente, l'operatività dell'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), della l.r. Siciliana 16/2016, come introdotto dall'art. 6 della l.r. Siciliana 23/2021, è di nuovo circoscritta agli immobili esistenti alla data di entrata in vigore di detta l.r. Siciliana 16/2016. L'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 1), della l.r. Siciliana 16/2016, come modificato dall'art. 13, comma 58, della l.r. Siciliana 16/2022, dispone che il recupero volumetrico a fini abitativi sia realizzabile su immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023. Tale norma, già di per sé in contrasto con il principio della pianificazione urbanistica per le medesime ragioni per cui lo è la disposizione impugnata, individua gli immobili cui è applicabile, tra le altre, la disciplina di cui all'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), sicché concorre con quest'ultima disposizione nell'ammettere il recupero volumetrico financo di immobili non ancora esistenti. Va rilevato, inoltre, come, una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, con conseguente riviviscenza dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della l.r. Siciliana 2/2022, il tessuto normativo di cui all'art. 5 della l.r. Siciliana 16/2016 restituisce due norme tra loro in contraddizione, l'una consentendo il recupero volumetrico a fini abitativi di immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023 (comma 1, lettera *d*, numero 1), l'altra consentendolo per gli immobili esistenti alla data di entrata in vigore della l.r. Siciliana 16/2016 (comma 1, lettera *d*, numero 4): il che, oltre a minare la certezza del diritto, rendendo oscuro agli operatori giuridici l'ambito di operatività temporale della normativa regionale sul recupero volumetrico a fini abitativi, frustrerebbe la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 32, della l.r. Siciliana 13/2022. La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 13, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, limitatamente alle parole *“alla data del 30 giugno 2023”* e *“alla medesima data”*. La Corte prosegue l'esame dei punti oggetto di ricorso e dopo attenta analisi, ritiene che la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale fondata, in quanto la disposizione impugnata viola il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico, che è norma fondamentale di riforma economico-sociale. I PUDM (piani di utilizzo delle aree demaniali marittime) la cui adozione è imposta alle regioni dall'art. 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494 – sono *“strumenti settoriali destinati ad assolvere, nella prospettiva della migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, ad una funzione schiettamente programmatica”* delle concessioni demaniali, al fine di *“rendere compatibile l'offerta dei servizi turistici con le esigenze della salvaguardia e della valorizzazione di tutte le componenti ambientali dei siti costieri, onde consentirne uno sfruttamento equilibrato ed ecosostenibile”* (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 21 giugno 2005, n. 3267) ed anche la sentenza 108/2022). In tal modo, essi svolgono *“un'essenziale funzione non solo di regolamentazione della concorrenza e della gestione economica del litorale marino, ma anche di tutela dell'ambiente e del paesaggio, garantendone tra l'altro la fruizione comune anche al di fuori degli stabilimenti balneari”* (ancora sentenza n. 108 del 2022). La disposizione impugnata si fonda su un duplice presupposto, uno esplicito e uno implicito: in base a quello esplicito, non deve essere stato ancora adottato un PUDM relativo al territorio comunale interessato; in base a quello implicito, in relazione a tale territorio comunale non deve ancora essere

stato adottato un piano paesaggistico ex artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, poiché ovviamente, ove così fosse, ogni attività che si volesse realizzare sui beni paesaggisticamente vincolati sarebbe condizionata da detto piano. Al sussistere di entrambe le condizioni – assenza tanto di PUDM quanto di piano paesaggistico – la previsione regionale consente che le opere connesse all’esercizio delle attività di cui all’art. 1, comma 1, della l.r. Siciliana 15/2005 possano essere realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati anche entro i 150 metri dalla battigia e, dunque, sui litorali marini, che sono beni paesaggistici tutelati ai sensi dell’art. 142, comma 1, lettera a), cod. beni culturali. Non rileva, al riguardo, la circostanza per cui, trattandosi di luoghi paesaggisticamente vincolati, sarebbe comunque necessario, per ogni opera, ottenere anche l’autorizzazione paesaggistica, oltre al provvedimento edilizio abilitativo. A ledere il principio di cui alla normativa statale è la circostanza che la previsione legislativa regionale, consentendo la realizzazione di opere lungo la costa siciliana entro i 150 metri dalla battigia, possa determinare *“il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica”* (sentenza 187/2022), che la Corte ha costantemente affermato essere *“valore imprescindibile [...] espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio”* (da ultimo, sentenze 221 e 192 del 2022). La disposizione impugnata consente dunque, seppur al ricorrere di talune condizioni ed entro specifiche parti di territorio, il consumo delle fasce costiere, paesaggisticamente vincolate, con interventi parcellizzati, senza quella *“visione d’insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite”* (sentenza 187/2022) che richiede la tutela del paesaggio e dell’ambiente di cui all’art. 9 Cost. Viene pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 13, comma 15, lettera b), numero 1), della l.r. Siciliana 13/2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione. Le ultime questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri hanno per oggetto l’art. 13, comma 93, della l.r. Siciliana 13/2022. Secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale è fondata, con assorbimento delle altre censure. L’art. 15 t.u. edilizia disciplina l’efficacia temporale del permesso di costruire, stabilendo che i termini di inizio e di ultimazione dei lavori siano indicati nello stesso permesso (comma 1) e che, ad ogni modo, il termine per l’inizio dei lavori non possa essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo e quello di ultimazione non possa superare tre anni dall’inizio dei lavori (comma 2). L’art. 6 della l.r. Siciliana 16/2016, la quale, come si è già visto, recepisce il t.u. edilizia, detta una disciplina, per questi aspetti, identica. Diversa è, invece, la regolamentazione in materia di proroga dei termini relativi al permesso di costruire nella disciplina statale e in quella regionale. Ai sensi dell’art. 15, comma 2, t.u. edilizia, *“la proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell’opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all’inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari”*. Il successivo comma 2-bis dispone che *“la proroga dei termini per l’inizio e l’ultimazione dei lavori è comunque accordata qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell’amministrazione o dell’autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate”*. L’art. 6, comma 3, della l.r. Siciliana 16/2016 prevede una norma identica a quest’ultima, ma il precedente comma 2 dispone che i termini *“sono prorogati di due anni rispettivamente di inizio e ultimazione, utilizzabili entrambi, anche nell’ambito dello stesso procedimento, previa comunicazione motivata dell’interessato da notificarsi prima della scadenza dei medesimi termini, a condizione che i lavori da eseguirsi non risultino in contrasto con nuovi strumenti urbanistici, approvati o adottati, salvo comunicazione della dichiarazione di inizio lavori”*. L’art. 49 della l.r. Siciliana 16/2017, come modificato dalla disposizione impugnata, dispone che *“per i permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16/2016, per i quali sono stati già comunicati l’inizio dei lavori, il termine di ultimazione degli stessi è prorogato fino al 31 dicembre 2025”*: prima della norma regionale oggetto del presente giudizio, il termine era fissato al 31 dicembre 2020. La norma dispone, dunque, una proroga *ex lege* del termine di ultimazione dei lavori, per i soli permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della l.r. Siciliana 16/2016,

in ciò differenziandosi dalla proroga di cui all'art. 6, comma 2, della medesima legge regionale, proroga che deve essere richiesta dall'interessato. Il termine di ultimazione dei lavori prorogato *ex lege*, peraltro, era stato fissato dal legislatore siciliano del 2017 al 31 dicembre di quello stesso anno, per poi essere più volte spostato in avanti: al 31 dicembre 2018, ai sensi dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale); al 31 dicembre 2019, ai sensi dell'art. 2 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2018, n. 28 (Proroga dei termini per il sostegno dell'attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio. Modifiche all'articolo 49 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16); al 31 dicembre 2020, termine questo vigente prima dell'adozione della disposizione impugnata, ai sensi dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 14 dicembre 2019, n. 25 (Variazione territoriale dei confini dei comuni di Agrigento, Aragona e Favara. Modifiche all'articolo 49 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16). La Corte ha in più occasioni affermato che la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi non solo è riconducibile ai principi fondamentali della materia "*governo del territorio*" (da ultimo, sentenza 245/2021), ma deve altresì qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale (sentenza n. 90 del 2023). Per quel che concerne specificamente la durata di detti titoli abilitativi, prevista dal t.u. edilizia, si è affermato che tale principio fondamentale individua "*un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico*" (sentenza 245/2021). Se spetta al legislatore statale stabilire il regime ordinario concernente i termini di inizio e ultimazione dei lavori, comprensivo della possibilità di richiedere una proroga di detti termini, non può che spettare al medesimo legislatore statale incidere eccezionalmente su tale regime, laddove ritenga che vi siano esigenze temporanee che consiglino una diversa durata dei titoli abilitativi, espressione di un diverso punto di equilibrio: è quanto, durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19, il legislatore statale ha ritenuto di fare con diverse disposizioni, quale anche l'art. 10-*septies*, comma 1, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, richiamato dal ricorrente, successivamente modificato ad opera dell'art. 10, comma 11-*decies*, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14 – con ciò rispondendo a esigenze sociali ed economiche che riguardavano l'intero territorio nazionale, bilanciando "*l'interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti ivi conformati, da un lato, e l'interesse pubblico a non vincolare l'uso del territorio per un tempo eccessivo, dall'altro*" (sentenza 245/2021). La normativa regionale impugnata, espressiva della potestà legislativa esclusiva in materia di "*urbanistica*" e "*tutela del paesaggio*" (art. 14, lettere *f* ed *n*, dello statuto speciale), è radicalmente incoerente rispetto alla normativa statale, espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale. Il legislatore statale, che già ha previsto un regime ordinario per la proroga dei termini dei permessi di costruire che richiede l'adozione di un provvedimento motivato, in presenza di precisi presupposti (art. 15, comma 2, t.u. edilizia), quando ha di recente inciso sulla durata dei permessi di costruire di cui al medesimo art. 15 t.u. edilizia, con normative dal carattere eccezionale quale quella evocata dal ricorrente, lo ha fatto ispirandosi a due principi, espressivi del bilanciamento tra contrapposti interessi: per un verso, ha prorogato di un anno i termini sia di inizio che di ultimazione dei lavori come individuati dai singoli permessi di costruire, la cui efficacia temporale continua dunque a essere fissata dai permessi stessi e non è predeterminata dalla legge (art. 10-*septies*, comma 1, lettera *a*, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito; l'art. 10, comma 11-*decies*, lettera *a*, del d.l. n. 198 del 2022, come convertito, ha successivamente disposto che la proroga sia di due anni); per un altro, ha previsto che sia onere dell'interessato comunicare di volersi avvalere della proroga (ancora art. 10-*septies*, comma 1, lettera *a*, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito). Del tutto diversa è, invece, l'impostazione su cui si fonda l'art. 49 della l.r. Siciliana 16/2017, come modificato dalla disposizione impugnata. Il legislatore siciliano, infatti, ha disposto una proroga al 31 dicembre 2025 per l'ultimazione dei lavori, così individuando una data identica per tutti i permessi di costruire interessati dalla proroga e, dunque, incidendo sul principio per cui è lo stesso permesso che, in

concreto, stabilisce i termini di inizio e ultimazione dei lavori. La proroga di cui alla disposizione impugnata, inoltre, opera *ex lege*, a prescindere da ogni attività del soggetto interessato, e si presenta eccentrica, dunque, non solo rispetto alla normativa statale, ma anche rispetto al regime ordinario di proroga di cui alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, il quale prevede pur sempre una comunicazione motivata dell'interessato (art. 6, comma 2). Deve rilevarsi, infine, come la proroga disposta dalla normativa regionale concerna l'ultimazione di lavori previsti da permessi di costruire rilasciati prima della pubblicazione, avvenuta ad agosto 2016, della l.r. Siciliana 16/2016 e già più volte prorogati. Ne consegue che, potendo riguardare la disposizione impugnata anche permessi di costruire rilasciati ben prima dell'agosto 2016, l'efficacia temporale di detti permessi può essere anche più che decennale, a fronte della durata di analoghi permessi sul resto del territorio nazionale che, quand'anche si avvalgano delle recenti proroghe, resta ben al di sotto dei dieci anni. Viene pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 93, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

SENTENZA N. 147
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 11, 13, commi 15, 32, 90 e 93, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 luglio 2022, depositato in cancelleria lo stesso giorno, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
udito l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 11, e 13, commi 15, 32, 90 e 93 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e interposti.

1.1.– La Regione Siciliana si è costituita in giudizio, ma limitatamente ad altre questioni promosse con il medesimo ricorso, la cui definizione resta riservata a separate pronunce.

2.– Le disposizioni impugnate – contenute in articoli la cui rubrica è «Disposizioni varie» (art. 12) e «Altre disposizioni varie» (art. 13) – modificano tutte precedenti leggi della Regione Siciliana e non sono connesse tra loro, sicché devono essere esaminate partitamente.

Due di esse – l'art. 12, comma 11, e l'art. 13, comma 32 – intervengono, peraltro, su complessi normativi che sono stati interessati dalla recente sentenza n. 90 del 2023 di questa Corte: converrà dunque muovere dall'esame delle relative questioni di legittimità costituzionale.

3.– Con l'art. 12, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 il legislatore regionale ha introdotto un nuovo comma *2-bis* all'art. 25 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, in base al quale – attraverso un richiamo al comma 1 del medesimo art. 25, il quale a sua volta richiama l'art. 182, comma *3-bis*, cod. beni culturali – è consentita «la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di competenza prima della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione del decreto istitutivo del vincolo di cui all'articolo 140 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni». Questa nuova disposizione è sostanzialmente identica all'originario comma 3 del medesimo art. 25, che era stato sostituito dall'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato dinanzi a questa Corte con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

3.1.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata presenta i medesimi vizi di legittimità costituzionale del citato art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021.

Anch'essa, infatti, consente di ottenere una sanatoria paesaggistica *ex post*, pur se non in aree con vincolo paesaggistico *ope legis*: di qui il preteso contrasto con il relativo divieto di cui agli artt. 146, comma 4, 167, commi 4 e 5, e 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali e, dunque, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), Cost., oltre che dell'art. 14 dello statuto speciale, dovendo ritenersi le richiamate disposizioni statali espressive di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

L'impugnato art. 12, comma 11, sarebbe inoltre in contrasto sia con l'art. 9 Cost., in quanto determinerebbe «un evidente “abbassamento” di tutela dei valori paesaggistici e ambientali», sia con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto irragionevolmente riaprirebbe i termini per la sanatoria con effetti retroattivi.

3.2.– La questione promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata.

Pendente il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, tale disposizione era stata abrogata dall'art. 6, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. Questa Corte – esclusa la possibilità di dichiarare la cessazione della materia del contendere e rilevato che il legislatore siciliano aveva successivamente introdotto la disposizione ora in esame, ritualmente impugnata – ne ha, tuttavia, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per il contrasto con gli artt. 146 e 167 cod. beni culturali e, dunque, con il parametro statutario evocato anche con l'odierno ricorso (sentenza n. 90 del 2023).

L'impugnato art. 12, comma 11, presenta i medesimi vizi della disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima, a nulla rilevando, sotto tale profilo, che esso consente di ottenere la sanatoria paesaggistica *ex post* per i soli beni paesaggistici dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 140 cod. beni culturali, mentre l'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 lo consentiva tanto per tali beni quanto per quelli vincolati paesaggisticamente *ex lege*.

Anche la disposizione oggetto dell'odierno scrutinio, infatti, rende applicabile il regime transitorio di cui all'art. 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali a casi ulteriori e diversi da quelli cui si riferisce la normativa statale. Ai sensi di quest'ultima, infatti, «è possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004; la normativa regionale, invece, prevede la possibilità di ottenere tale autorizzazione, non rilasciata al tempo dell'accordata concessione edilizia, anche per il caso che l'istanza a tal fine sia presentata dopo il 30 aprile 2004: secondo la norma impugnata, infatti, ciò che rileva non è il momento in cui è stata presentata l'istanza di autorizzazione paesaggistica postuma – unica condizione legittimante prevista dal legislatore statale – ma quello, diverso, in cui al Comune è stata fatta istanza di concessione edilizia, la quale deve essere stata presentata prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico. La norma impugnata – prevedendo l'applicabilità del regime di cui all'art. 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali a fattispecie diverse rispetto a quelle ivi contemplate – consente dunque di ottenere la sanatoria paesaggistica *ex post* in ipotesi diverse da quelle, ristrettissime e tassative (sentenza n. 201 del 2021), di cui agli artt. 146 e 167 cod. beni culturali» (sentenza n. 90 del 2023).

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

4.– Connesse a questioni di legittimità costituzionale decise da questa Corte con la già citata sentenza n. 90 del 2023, come già detto, sono anche le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 13, comma 32, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, il quale ha disposto l'abrogazione dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022.

Il ricorrente osserva, infatti, che la disposizione abrogata introduceva le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge», dopo la parola «ammezzati», nell'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come sostituito dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato dallo Stato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021. In tal

modo, la disposizione abrogata determinava, osserva il ricorrente, «un importante correttivo alla legge regionale n. 23 del 2021», in quanto consentiva di effettuare interventi di recupero abitativo soltanto di pertinenze, locali accessori, interrati, seminterrati e ammezzati già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016: veniva, così, superata la formulazione precedente che non prevedeva alcun limite temporale e consentiva la deroga alla pianificazione urbanistica in qualunque tempo adottata.

La disposizione impugnata determinerebbe, dunque, il ripristino della norma oggetto delle censure mosse con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, in tal modo ponendosi in contrasto con il principio della pianificazione urbanistica di cui all'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica, con l'art. 14 t.u. edilizia – il quale, afferma il ricorrente, prevede che la realizzazione di interventi in deroga alla pianificazione urbanistica «può essere assentita solo previa valutazione fatta caso per caso da parte del Consiglio comunale, sulla base di una ponderazione di interessi riferita alla fattispecie concreta» – nonché con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, ai sensi dei quali gli strumenti di pianificazione urbanistica debbono rispettare quanto stabilito nel piano paesaggistico, a essi sovraordinato. Di qui, la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, Cost., oltre che dell'art. 14 dello statuto speciale, dovendosi le disposizioni statali richiamate considerare norme fondamentali di riforma economico-sociale. L'abbassamento del livello di tutela dei valori ambientali e paesaggistici determinerebbe anche la violazione degli artt. 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea del paesaggio. La disposizione impugnata, infine, violerebbe altresì l'art. 3 Cost., perché consentirebbe *ex post*, irragionevolmente, «interventi di recupero che – al momento della loro realizzazione – erano in contrasto con gli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, con conseguente pregiudizio per la certezza del diritto e per il legittimo affidamento dei potenziali controinteressati».

4.1.– Ai fini dello scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale è essenziale dare conto dell'evoluzione nel tempo dell'art. 5, comma 1, numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, anche alla luce della sentenza n. 90 del 2023 di questa Corte.

Tale disposizione, come sostituita dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, detta – nell'ambito dell'art. 5, comma 1, il quale si occupa di definire gli «interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio [...] subordinati a permesso di costruire» — le condizioni in presenza delle quali, anche in base a quanto previsto dagli altri numeri del medesimo art. 5, comma 1, lettera *d*), è possibile realizzare opere di recupero volumetrico a fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio. In particolare, detto numero 4) disponeva: «il recupero abitativo delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati aventi altezza minima di m. 2,20 è consentito in deroga alle norme vigenti e comunque per una altezza minima non inferiore a m. 2,20. Si definiscono pertinenze, locali accessori, interrati e seminterrati i volumi realizzati al servizio degli edifici, anche se non computabili nella volumetria assentita agli stessi».

Con l'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, dopo la parola «ammezzati» erano state aggiunte le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge». Conseguentemente, il testo del richiamato art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), era il seguente: «il recupero abitativo delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge aventi altezza minima di m. 2,20 è consentito in deroga alle norme vigenti e comunque per una altezza minima non inferiore a m. 2,20. Si definiscono pertinenze, locali accessori, interrati e seminterrati i volumi realizzati al servizio degli edifici, anche se non computabili nella volumetria assentita agli stessi».

Tanto la disposizione introdotta nel 2021, quanto la successiva modifica del 2022 sono state oggetto di diverse questioni di legittimità costituzionale, decise da questa Corte con la sentenza n. 90 del 2023.

Con tale pronuncia, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), come introdotto con la legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, limitatamente alle parole «in deroga alle norme vigenti e comunque», per la violazione che ciò determinava dell'art. 14

dello statuto speciale, in riferimento alle norme fondamentali di riforma economico-sociale poste dalla normativa sugli standard urbanistici e dal codice dei beni culturali.

Con la medesima sentenza n. 90 del 2023 – ed è quanto in questa sede maggiormente rileva – sono state invece dichiarate non fondate le questioni con le quali il Presidente del Consiglio dei ministri aveva lamentato che le disposizioni impugnate consentissero il recupero volumetrico a fini abitativi secondo una disciplina “a regime”, ovvero riguardante immobili venuti a esistenza in ogni tempo, anche successivamente alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Questa Corte, infatti, ha ritenuto che ciò fosse espressamente escluso dalla formulazione determinata dall’art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il quale aveva introdotto, come si è visto, le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge», con la conseguenza che «il permesso di costruire volto al recupero volumetrico a fini abitativi può essere ottenuto sempre che riguardi non qualsivoglia immobile, ma un immobile già esistente alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016» (sentenza n. 90 del 2023).

Si è altresì ritenuto che «plurimi indici testuali» – tra i quali il numero 1) del medesimo art. 5, comma 1, lettera *d*) – consentissero di ricavare, per via ermeneutica, una «[i]dentica norma» dall’art. 5, comma 1, numero 4), nel testo vigente all’indomani dell’entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e prima della modifica apportata dall’art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022.

La disposizione impugnata con l’odierno ricorso, come si è detto, determina la mera abrogazione dell’art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, sicché vengono a essere espunte, dall’art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge» che quella disposizione aveva introdotto. Con il risultato che il testo oggi vigente di detto art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4) – salvo che per le parole «in deroga alle norme vigenti e comunque», dichiarate costituzionalmente illegittime con la più volte citata sentenza n. 90 del 2023 – è identico a quello vigente all’indomani dell’entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, dal quale questa Corte ha ritenuto potersi trarre, per interpretazione, la norma secondo cui il permesso di costruire volto al recupero volumetrico a fini abitativi può essere ottenuto sempre che riguardi immobili già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

4.2.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse con l’odierno ricorso non possono essere risolte in via ermeneutica, per due concorrenti ragioni.

L’impugnato art. 13, comma 32, innanzitutto, è disposizione di mera abrogazione che, proprio in quanto tale, si limita a rimuovere una condizione – quella di esistenza degli immobili alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 – necessaria per realizzare il recupero volumetrico a fini abitativi. La disposizione impugnata, pertanto, non può che avere un unico significato normativo, ovvero quello di consentire il recupero in casi ulteriori e diversi da quelli consentiti dalla disposizione abrogata e, dunque, anche per immobili venuti a esistenza in data successiva alla entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Deve rilevarsi, poi, che, successivamente all’approvazione della disposizione impugnata, il legislatore siciliano è intervenuto ancora una volta sull’art. 5 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016: con l’art. 13, comma 58, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), infatti, è stato modificato il numero 1) della lettera *d*), il quale, per quel che qui rileva, ora dispone, con norma che vale a individuare gli immobili cui è applicabile anche il numero 4), che costituiscono opere di ristrutturazione edilizia «le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi dei sottotetti, delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati aventi altezza minima di m. 2,20 esistenti alla data del 30 giugno 2023». Orbene, tale ultimo intervento legislativo non solo rende esplicita l’intenzione del legislatore siciliano di consentire il recupero volumetrico a fini abitativi di locali venuti a esistenza anche dopo l’entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, ma incide su uno degli indici testuali che avevano consentito l’interpretazione di cui alla

sentenza n. 90 del 2023, inserendo un limite temporale – quello del 30 giugno 2023 – del tutto incompatibile con l'esegesi che ha consentito di ritenere operante la disciplina regionale solo con riguardo a immobili già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

4.3.– Tutto ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale promossa in relazione all'art. 14 dello statuto speciale è fondata.

La disposizione impugnata – abrogando dal richiamato art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), il limite temporale inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 – consente di eseguire le opere di recupero volumetrico a fini abitativi di cui alla normativa regionale in esame anche su immobili venuti a esistenza dopo l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 e, alla luce della modifica legislativa operata al richiamato art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 1), che delimita l'ambito di applicazione del successivo numero 4), ammette i relativi interventi addirittura su immobili venuti a esistenza sino alla data del 30 giugno 2023: il che determina una violazione del principio della pianificazione urbanistica di cui all'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica, che la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni qualificato come norma fondamentale di riforma economico-sociale (da ultimo, sentenza n. 90 del 2023).

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che il recupero volumetrico a fini abitativi persegue interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico (sentenza n. 54 del 2021). Normative di tal fatta, tuttavia, debbono essere necessariamente eccezionali e transitorie, poiché una generalizzata possibilità di recupero volumetrico a fini abitativi – tanto più se frutto, come nel caso di specie, di reiterati interventi legislativi che ne proiettano nel tempo l'operatività – aumenta in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e può anche incentivare interventi difformi dai piani urbanistici, in contraddizione con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo ed efficientamento energetico (sentenza n. 17 del 2023). La disposizione impugnata, nel consentire il recupero volumetrico a fini abitativi nell'ampio spazio temporale di cui si è detto e finanche in relazione a immobili non ancora esistenti, compromette irrimediabilmente il principio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica, in quanto oblitera tanto le valutazioni a monte sul carico urbanistico delle edificazioni operata dalla pianificazione comunale, quanto le valutazioni a valle, che della pianificazione fanno applicazione, poste in essere con i procedimenti autorizzatori edilizi.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 32, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

4.4.– L'anzidetta dichiarazione di illegittimità costituzionale, colpendo una disposizione di mera abrogazione, determina la riviviscenza dell'abrogato art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 (tra le tante, sentenze n. 135 e n. 126 del 2022, n. 220 del 2021); conseguentemente, l'operatività dell'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, è di nuovo circoscritta agli immobili esistenti alla data di entrata in vigore di detta legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Come si è già rilevato, l'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 13, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, dispone che il recupero volumetrico a fini abitativi sia realizzabile su immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023.

Tale norma, già di per sé in contrasto con il principio della pianificazione urbanistica per le medesime ragioni per cui lo è la disposizione impugnata, individua, lo si è già osservato, gli immobili cui è applicabile, tra le altre, la disciplina di cui all'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), sicché concorre con quest'ultima disposizione nell'ammettere il recupero volumetrico financo di immobili non ancora esistenti. Va rilevato, inoltre, come – una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, con conseguente riviviscenza dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 – il tessuto normativo di cui all'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 restituisce due norme tra loro in contraddizione, l'una consentendo il recupero

volumetrico a fini abitativi di immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023 (comma 1, lettera *d*, numero 1), l'altra consentendolo per gli immobili esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 (comma 1, lettera *d*, numero 4): il che, oltre a minare la certezza del diritto, rendendo oscuro agli operatori giuridici l'ambito di operatività temporale della normativa regionale sul recupero volumetrico a fini abitativi, frustrerebbe la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 32, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 5, comma 1, lettera *d*, numero 1), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 13, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, limitatamente alle parole «alla data del 30 giugno 2023» e «alla medesima data».

4.5.– A conclusione dello scrutinio dell'anzidetta questione di legittimità costituzionale, questa Corte non può esimersi dal rilevare come il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi – tanto più se già oggetto d'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e in attesa dello scrutinio di legittimità costituzionale – renda la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta» (sentenza n. 110 del 2023). Il che è ancor più allarmante in materie – quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio.

5.– Con l'impugnato art. 13, comma 15, il legislatore siciliano ha disposto alcune modifiche all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, che regola l'«esercizio di attività nei beni demaniali marittimi». Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, per effetto di queste modifiche possono essere realizzate entro 150 metri dalla battigia quelle opere che, pur non previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (d'ora in avanti: PUDM), siano realizzate «nell'ambito di stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati».

I PUDM, a detta del ricorrente, sarebbero «in stretta connessione con il piano paesaggistico», sicché la disposizione impugnata, introducendo «una deroga al divieto di edificare nel limite di 150 metri dalla battigia», comporterebbe «una grave lesione della tutela paesaggistica». Ne deriverebbe una violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, in quanto la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, i quali prevedono: «*a*) il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico; *b*) e il principio della necessaria prevalenza del piano paesaggistico rispetto ad ogni altro strumento di pianificazione, cui consegue la non derogabilità del medesimo da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico». L'abbassamento del livello di tutela dei valori paesaggistici e ambientali determinato dall'impugnato art. 13, comma 15, renderebbe quest'ultimo costituzionalmente illegittimo anche per violazione della Convenzione europea del paesaggio, e dunque dell'art. 117, primo comma, Cost., nonché degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), Cost.

5.1.– In via preliminare, deve rilevarsi che, sebbene sia impugnato l'intero comma 15, le censure del Presidente del Consiglio dei ministri sono rivolte alla sola lettera *b*), numero 1): è solo a questa parte del comma 15, pertanto, che va circoscritto il *thema decidendum*.

5.2.– La disposizione impugnata prevede che all'art. 1, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 – la cui rubrica è: «Esercizio di attività nei beni demaniali marittimi» – «dopo le parole “nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime approvati ai sensi della presente legge” sono aggiunte le parole “o realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati”».

Alla luce di detta modifica, tale art. 1, comma 4, ora dispone: «Ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 15, lettera *a*), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le opere connesse all'esercizio delle attività di cui al comma 1 sono considerate opere destinate alla diretta fruizione del mare quando previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime approvati ai sensi della presente legge o realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati e sono soggette ai provvedimenti

edilizi abilitativi nei comuni competenti per territorio, validi nel caso di concessioni demaniali marittime per tutta la durata delle stesse, anche se rinnovate senza modifiche sostanziali».

Le richiamate attività di cui al comma 1 del medesimo articolo sono:

- «a) gestione di stabilimenti balneari e di strutture relative ad attività sportive e ricreative;
- b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;
- c) costruzione, assemblaggio, riparazione, rimessaggio anche multipiano, stazionamento, noleggino di imbarcazioni e natanti in genere, nonché l'esercizio di attività di porto a secco, cantieri nautici che possono svolgere le attività correlate alla nautica ed al diporto, comprese le attività di commercio di beni, servizi e pezzi di ricambio per imbarcazioni;
- d) esercizi diretti alla promozione e al commercio nel settore del turismo, dell'artigianato, dello sport e delle attrezzature nautiche e marittime;

[...]

f) porti turistici, ormeggi, ripari, darsene in acqua o a secco, ovvero ricoveri per le imbarcazioni e natanti da diporto;

f-bis) eventi e cerimonie, anche a carattere religioso, con possibilità di svolgimento o durante o dopo l'orario dedicato alla balneazione;

f-ter) ricettività diffusa e ricettività "open air"».

L'art. 15, primo comma, lettera a), della legge della Regione Siciliana 12 giugno 1976, n. 78 (Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia), richiamato dal citato art. 1, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, a sua volta dispone che «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati».

5.2.1.– Dall'intreccio delle disposizioni ora richiamate si ricava che:

i) il legislatore siciliano ha previsto un divieto di costruzione entro i 150 metri dalla battigia (art. 15, lettera a, della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976);

ii) in deroga a detto divieto, entro i 150 metri dalla battigia sono consentite opere e impianti destinati alla diretta fruizione del mare (ancora art. 15, lettera a, della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976);

iii) sono considerate opere destinate alla diretta fruizione del mare quelle connesse all'esercizio delle attività di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 (art. 1, comma 4, della medesima legge reg. Siciliana n. 15 del 2005) purché:

iv) tali opere siano previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime o, in base alle parole aggiunte dalla disposizione impugnata, siano realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati.

Con la disposizione impugnata, pertanto, il legislatore siciliano, come correttamente rileva il Presidente del Consiglio dei ministri, consente la costruzione di opere entro i 150 metri dalla battigia, se connesse all'esercizio delle attività di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, anche laddove non siano previste dai PUDM e purché siano realizzate in stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati.

5.3.– Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata, in quanto la disposizione impugnata viola il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico, che è norma fondamentale di riforma economico-sociale.

I PUDM – la cui adozione è imposta alle regioni dall'art. 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494 – sono «strumenti settoriali "destinat[i] ad assolvere, nella prospettiva della migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, ad una funzione schiettamente programmatica" delle concessioni demaniali, al

fine di “rendere compatibile l’offerta dei servizi turistici con le esigenze della salvaguardia e della valorizzazione di tutte le componenti ambientali dei siti costieri, onde consentirne uno sfruttamento equilibrato ed ecosostenibile” (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 21 giugno 2005, n. 3267)» (sentenza n. 108 del 2022). In tal modo, essi svolgono «un’essenziale funzione non solo di regolamentazione della concorrenza e della gestione economica del litorale marino, ma anche di tutela dell’ambiente e del paesaggio, garantendone tra l’altro la fruizione comune anche al di fuori degli stabilimenti balneari» (ancora sentenza n. 108 del 2022).

La disposizione impugnata si fonda su un duplice presupposto, uno esplicito e uno implicito: in base a quello esplicito, non deve essere stato ancora adottato un PUDM relativo al territorio comunale interessato; in base a quello implicito, in relazione a tale territorio comunale non deve ancora essere stato adottato un piano paesaggistico *ex artt.* 135, 143 e 145 cod. beni culturali, poiché ovviamente, ove così fosse, ogni attività che si volesse realizzare sui beni paesaggisticamente vincolati sarebbe condizionata da detto piano. Al sussistere di entrambe le condizioni – assenza tanto di PUDM quanto di piano paesaggistico – la previsione regionale consente che le opere connesse all’esercizio delle attività di cui all’art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 possano essere realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati anche entro i 150 metri dalla battigia e, dunque, sui litorali marini, che sono beni paesaggistici tutelati ai sensi dell’art. 142, comma 1, lettera *a*), cod. beni culturali.

Non rileva, al riguardo, la circostanza per cui – trattandosi di luoghi paesaggisticamente vincolati – sarebbe comunque necessario, per ogni opera, ottenere anche l’autorizzazione paesaggistica, oltre al provvedimento edilizio abilitativo. A ledere il principio di cui alla normativa statale è la circostanza che la previsione legislativa regionale, consentendo la realizzazione di opere lungo la costa siciliana entro i 150 metri dalla battigia, possa determinare «il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 187 del 2022), che questa Corte ha costantemente affermato essere «valore imprescindibile [...] espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio» (da ultimo, sentenze n. 221 e n. 192 del 2022).

La disposizione impugnata consente dunque, seppur al ricorrere di talune condizioni ed entro specifiche parti di territorio, il consumo delle fasce costiere, paesaggisticamente vincolate, con interventi parcellizzati, senza quella «visione d’insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite» (sentenza n. 187 del 2022) che richiede la tutela del paesaggio e dell’ambiente di cui all’art. 9 Cost.

Deve dunque essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 13, comma 15, lettera *b*), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l’art. 13, comma 90, della medesima legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, il quale dispone che all’art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, «le parole “non oltre cinque anni” sono sostituite dalle parole “non oltre tre anni”». Per l’effetto, le misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni, e vigenti alla data di entrata in vigore della medesima legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del Piano territoriale regionale e comunque non oltre tre anni dalla loro entrata in vigore.

Secondo il ricorrente, tale disciplina non sarebbe in linea con l’art. 12 t.u. edilizia, il quale fissa in tre anni dalla data di delibera di adozione dello strumento urbanistico il termine di durata delle misure di salvaguardia; termine, però, protratto a cinque anni nel caso in cui il comune abbia presentato il piano urbanistico alla regione per l’approvazione. La normativa statale sarebbe volta a contemperare l’interesse del privato all’edificazione secondo gli strumenti urbanistici vigenti con quello pubblico a rendere effettive le previsioni urbanistiche sin dal momento della loro adozione, sicché la disposizione regionale impugnata, riducendo arbitrariamente il termine, derogherebbe «alle norme statali in tema di pianificazione urbanistica comunale e paesaggistica, agevolando la

trasformazione edificatoria del territorio con il conseguente abbassamento del livello della tutela del paesaggio».

Di qui, sostiene il ricorrente, la violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, essendo l'art. 12 t.u. edilizia norma fondamentale di riforma economico-sociale, nonché degli artt. 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio; dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, oltre che il medesimo art. 12 t.u. edilizia; e, infine, dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

6.1.– Il quadro normativo entro cui si colloca la disposizione impugnata è più complesso di quanto non sia delineato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 12, comma 3, t.u. edilizia prevede che «[i]n caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

Questa Corte ha già rilevato che la *ratio* di tale normativa statale sia «quella di evitare che la non ancora intervenuta approvazione da parte della Regione, o comunque di altra autorità competente, di eventuali previsioni di non edificabilità previste dal piano in vigore consenta ai proprietari delle aree interessate di realizzare nuove costruzioni nel periodo intercorrente tra la predisposizione di un nuovo piano e l'approvazione di questo da parte della Regione, in tal modo eludendo, durante tale fase, le stesse previsioni contenute nel progettato nuovo piano. L'adozione del piano, pertanto, ha funzione cautelativa nei riguardi di quei progetti che non si conformano allo stesso: da ciò deriva che l'effetto di salvaguardia previsto dal comma 3 dell'art. 12 del d.P.R. n. 380 del 2001, è strettamente collegato all'adozione del piano, cioè dello strumento urbanistico modificativo della precedente previsione» (sentenza n. 102 del 2013). In quella medesima pronuncia, è stato altresì affermato, da un lato, che la disciplina sulle misure di salvaguardia è principio fondamentale nella materia «governo del territorio», incidendo tanto sui tempi dell'attività edificatoria quanto sulla salvaguardia degli assetti urbanistici *in itinere* e dell'ordinato assetto del territorio; dall'altro, che il principio espresso dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia è quello «secondo cui le amministrazioni debbono definire in tempi congrui l'iter procedimentale conseguente all'adozione degli strumenti urbanistici generali con il loro tempestivo invio agli organi deputati alla loro approvazione» (ancora, sentenza n. 102 del 2013).

Quello delle misure di salvaguardia è, dunque, un istituto volto a trovare un contemperamento tra interessi contrapposti: da un lato, l'interesse pubblico a che, nelle more dell'approvazione definitiva dello strumento urbanistico, non siano realizzati interventi edilizi che comportino una modificazione del territorio tale da rendere difficile o impossibile l'attuazione del nuovo piano non ancora approvato; dall'altro, l'interesse del privato a vedere esaminata dal comune la sua richiesta di permesso di costruire, che è conforme allo strumento urbanistico vigente ma non anche a quello non ancora approvato, che potrebbe anche non entrare mai in vigore (di qui, la mera sospensione, e non già il diniego, della determinazione comunale).

Tale contemperamento è realizzato dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia con due distinte norme, in rapporto tra loro di genere a specie: la norma generale fissa la durata delle misure di salvaguardia in tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico; la norma speciale estende tale durata a cinque anni, laddove, entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione, lo strumento urbanistico sia sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione. La norma speciale ha, evidentemente, natura premiale verso le amministrazioni comunali: ove lo strumento urbanistico adottato sia tempestivamente inviato all'autorità competente alla sua approvazione, e dunque il comune si sia adoperato affinché il nuovo piano acquisti presto vigenza, l'interesse pubblico a preservarne la portata gode di un regime di favore, che si sostanzia nella durata delle misure di salvaguardia nel maggior termine di cinque anni.

6.1.1.– La legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 – che ha disposto il recepimento del t.u. edilizia nella Regione Siciliana, titolare di potestà legislativa esclusiva in materia di «urbanistica» e «tutela del paesaggio» ai sensi dell'art. 14, lettere *f*) ed *n*), dello statuto speciale – non regola autonomamente l'istituto delle misure di salvaguardia. L'art. 1, comma 1, di detta legge regionale – nel suo testo originario – espressamente stabiliva che trovava applicazione sul territorio regionale, tra le altre disposizioni, l'art. 12 t.u. edilizia; tale art. 1, comma 1, nel testo oggi vigente a seguito della novella operata dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, prevede che «fatto salvo quanto previsto al Titolo II» nella Regione si applica il t.u. edilizia: poiché tale Titolo II nulla dispone in ordine alle misure di salvaguardia, resta applicabile sul territorio regionale l'art. 12 t.u. edilizia.

6.1.2.– La disposizione impugnata, come si è detto, reca una modifica all'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020.

Tale legge regionale disciplina «le azioni della Regione, delle Città metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni nel governo del territorio e stabilisce i principi fondamentali per la tutela del suolo e delle sue funzioni, anche al fine di promuovere e tutelare l'ambiente, il paesaggio e l'attività agricola nonché di impedire in via di principio l'ulteriore consumo di suolo» (art. 1).

L'art. 19, comma 1, di detta legge prevede il piano territoriale regionale con valenza economico-sociale, che «costituisce lo strumento di proiezione territoriale delle strategie di sviluppo economico e sociale di breve, medio e lungo termine con le quali la Regione realizza, orienta, indirizza e coordina la programmazione delle risorse e la pianificazione strategica, di coordinamento territoriale e urbanistica delle Città metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni, singoli o associati».

Il successivo art. 20 dispone: «1. Il PTR, rispetto ai contenuti di cui all'articolo 19, costituisce quadro di riferimento per gli atti di governo del territorio degli enti locali, degli enti gestori di aree naturali protette nonché di ogni altro ente dotato di competenze che abbiano incidenza sul territorio. 2. Le previsioni del PTR prevalgono sulle disposizioni eventualmente difformi o non coerenti contenute nei piani territoriali degli enti locali. In tal caso, questi ultimi, entro novanta giorni dalla data di approvazione del PTR, conformano i propri strumenti pianificatori al PTR mediante atto deliberativo consiliare».

Le successive disposizioni della legge regionale prevedono poi gli ulteriori strumenti urbanistici di livello subregionale: il piano territoriale consortile e della città metropolitana (art. 22), il piano urbanistico generale comunale (art. 25) e il piano particolareggiato attuativo (art. 30).

Nel Titolo IX della medesima legge regionale, dedicato alle «Disposizioni transitorie e finali», il legislatore siciliano ha infine previsto, all'art. 53, che il PTR deve essere approvato entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge medesima e che entro un anno dall'adozione del PTR devono essere approvati i piani urbanistico-territoriali da parte degli enti locali. Il successivo art. 54 reca le misure di salvaguardia e al comma 6 dispone che «Le misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del PTR e comunque non oltre cinque anni dalla loro entrata in vigore»: si tratta, come si è già visto, della disposizione modificata da parte della disposizione regionale oggi impugnata, con la quale il termine è stato ridotto a tre anni.

Quest'ultima disposizione reca, dunque, una norma transitoria che concerne la durata non di tutte le misure di salvaguardia efficaci sul territorio siciliano – per le quali, di regola, vale la disciplina di cui all'art. 12 t.u. edilizia, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 – ma soltanto di quelle già efficaci alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020. La *ratio* è quella di prorogare l'efficacia delle misure di salvaguardia all'epoca vigenti – per un tempo pari all'adozione del PTR o, in mancanza di questa, a cinque anni – in modo da consentire l'entrata a regime della nuova disciplina sul governo del territorio e, nel frattempo, preservare la portata dispositiva dell'adottando PTR.

Ne consegue che nella Regione Siciliana convivono due discipline sulla durata delle misure di salvaguardia: una generale, che, secondo quanto prescrive l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, rende applicabili le norme poste dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia e, dunque, vale a determinare la durata delle misure di salvaguardia a seguito dell'adozione di nuovi piani; e una

speciale, che, alle misure di salvaguardia già efficaci alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, applica i termini di cui all'art. 54 di quest'ultima.

6.2.– L'interazione e il rapporto tra le diverse disposizioni regionali ora richiamate non sono state considerate dal ricorrente. Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, fonda le censure sul presupposto – erroneo – secondo cui l'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come modificato dalla disposizione impugnata, dispone i termini di durata di ogni misura di salvaguardia sul territorio siciliano, dettando tuttavia una normativa che, in quanto non prevede una norma speciale e premiale quale quella prevista dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, sarebbe costituzionalmente illegittima.

Ricostruito nei sensi anzidetti il quadro normativo, le questioni promosse si rivelano tutte non fondate.

6.2.1.– L'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, lo si è già rilevato, trova applicazione anche nella Regione Siciliana – ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 – e, dunque, anche sul territorio siciliano il termine di efficacia delle misure di salvaguardia è quello, ivi previsto, di tre o cinque anni, a seconda che trovi applicazione la norma generale o quella speciale e premiale.

Al contempo, l'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, al fine di consentire l'entrata a regime della nuova disciplina sul governo del territorio, aveva prorogato le misure di salvaguardia – quelle già efficaci al momento dell'entrata in vigore di detta legge – fino al termine massimo di cinque anni: un termine pari, dunque, a quello previsto dalla norma speciale e premiale di cui all'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, e ciò a prescindere dalla ricorrenza o meno dei presupposti di cui alla medesima norma.

Detto art. 54, comma 6, tuttavia, ha prorogato sino al termine massimo di cinque anni le sole misure di salvaguardia già efficaci che, in base alla norma generale di cui all'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, avrebbero altrimenti avuto durata triennale, le uniche che erano propriamente prorogabili. La durata delle misure di salvaguardia che invece, in base alla norma speciale di cui all'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, avevano già di per sé efficacia quinquennale non è stata in alcun modo incisa dal richiamato art. 54, in ragione del fatto che la loro durata era già, appunto, quinquennale.

La disposizione regionale oggi impugnata, la quale ha modificato l'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020 stabilendo in tre anni il termine massimo di durata delle misure di salvaguardia prorogate, ha dunque effetto soltanto sulle misure già efficaci alla data di entrata in vigore della medesima legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, cui si applica il regime previsto dalla norma generale espressa dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, che stabilisce una durata triennale delle misure di salvaguardia. Diversamente, le misure che, beneficiando del regime speciale e premiale di cui al medesimo art. 12, comma 3, hanno durata quinquennale, non ricadono nel campo di applicazione della disposizione impugnata, come già non ricadevano in quello dell'art. 54 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020.

Altrimenti detto, con l'impugnato art. 13, comma 90, il legislatore siciliano ha disposto che la proroga di cui all'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020 sia non più di cinque, ma di tre anni, con il che ha ricondotto la durata delle misure di salvaguardia vigenti alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale – misure alle quali, per quanto anzi detto, non era applicabile il regime speciale e premiale di cui all'art. 12, comma 3, t.u. edilizia – alla medesima durata, pari a un triennio, prevista dalla norma generale dettata dallo stesso art. 12, comma 3. Di qui, pertanto, la non fondatezza di tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse, in quanto la disposizione impugnata non si discosta affatto dalla normativa statale che funge da limite alla potestà legislativa della Regione Siciliana.

7.– Le ultime questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, da definirsi con la presente pronuncia, hanno per oggetto l'art. 13, comma 93, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

Con tale disposizione, il legislatore regionale, modificando il termine di cui all'art. 49, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, ha prorogato fino al 31 dicembre 2025 «il termine di ultimazione dei lavori rispetto ai quali i permessi a costruire siano stati rilasciati prima della

pubblicazione della legge regionale n. 16 del 2016, e per i quali sia stato già comunicato l'inizio dei lavori».

Secondo il ricorrente, in tal modo la Regione Siciliana avrebbe determinato una disparità di trattamento a livello nazionale, dove è diverso il termine per l'ultimazione dei lavori.

La proroga del predetto termine, peraltro già oggetto di altre proroghe in passato, violerebbe altresì l'art. 14 dello statuto speciale, in quanto in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale quali sarebbero certamente «le previsioni legislative statali sulla proroga dei titoli, dettate nell'ambito delle misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina» (il riferimento è, in particolare, all'art. 10-*septies*, comma 1, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito); del pari, sarebbe violato anche l'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., *sub* governo del territorio.

7.1.– La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata, con assorbimento delle altre censure.

7.1.1.– L'art. 15 t.u. edilizia disciplina l'efficacia temporale del permesso di costruire, stabilendo che i termini di inizio e di ultimazione dei lavori siano indicati nello stesso permesso (comma 1) e che, ad ogni modo, il termine per l'inizio dei lavori non possa essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo e quello di ultimazione non possa superare tre anni dall'inizio dei lavori (comma 2).

L'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 – la quale, come si è già visto, recepisce il t.u. edilizia – detta una disciplina, per questi aspetti, identica.

Diversa è, invece, la regolamentazione in materia di proroga dei termini relativi al permesso di costruire nella disciplina statale e in quella regionale.

Ai sensi dell'art. 15, comma 2, t.u. edilizia, «[l]a proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari». Il successivo comma 2-*bis* dispone che «[l]a proroga dei termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori è comunque accordata qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate».

L'art. 6, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 prevede una norma identica a quest'ultima, ma il precedente comma 2 dispone che i termini «sono prorogati di due anni rispettivamente di inizio e ultimazione, utilizzabili entrambi, anche nell'ambito dello stesso procedimento, previa comunicazione motivata dell'interessato da notificarsi prima della scadenza dei medesimi termini, a condizione che i lavori da eseguirsi non risultino in contrasto con nuovi strumenti urbanistici, approvati o adottati, salvo comunicazione della dichiarazione di inizio lavori».

7.1.2.– L'art. 49 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, come modificato dalla disposizione impugnata, dispone che «[p]er i permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16/2016, per i quali sono stati già comunicati l'inizio dei lavori, il termine di ultimazione degli stessi è prorogato fino al 31 dicembre 2025»: prima della norma regionale oggetto del presente giudizio, il termine era fissato al 31 dicembre 2020. La norma dispone, dunque, una proroga *ex lege* del termine di ultimazione dei lavori, per i soli permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, in ciò differenziandosi dalla proroga di cui all'art. 6, comma 2, della medesima legge regionale, proroga che deve essere richiesta dall'interessato.

Il termine di ultimazione dei lavori prorogato *ex lege*, peraltro, era stato fissato dal legislatore siciliano del 2017 al 31 dicembre di quello stesso anno, per poi essere più volte spostato in avanti: al 31 dicembre 2018, ai sensi dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale); al 31 dicembre 2019, ai sensi dell'art. 2 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2018, n. 28 (Proroga dei termini per il sostegno dell'attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio. Modifiche all'articolo 49 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16); al 31 dicembre 2020, termine

questo vigente prima dell'adozione della disposizione impugnata, ai sensi dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 14 dicembre 2019, n. 25 (Variazione territoriale dei confini dei comuni di Agrigento, Aragona e Favara. Modifiche all'articolo 49 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16).

7.1.3.– Questa Corte ha in più occasioni affermato che la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi non solo è riconducibile ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» (da ultimo, sentenza n. 245 del 2021), ma deve altresì qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale (sentenza n. 90 del 2023).

Per quel che concerne specificamente la durata di detti titoli abilitativi, prevista dal t.u. edilizia, si è affermato che tale principio fondamentale individua «un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico» (sentenza n. 245 del 2021). Se spetta al legislatore statale stabilire il regime ordinario concernente i termini di inizio e ultimazione dei lavori – comprensivo della possibilità di richiedere una proroga di detti termini – non può che spettare al medesimo legislatore statale incidere eccezionalmente su tale regime, laddove ritenga che vi siano esigenze temporanee che consiglino una diversa durata dei titoli abilitativi, espressione di un diverso punto di equilibrio: è quanto, durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19, il legislatore statale ha ritenuto di fare con diverse disposizioni – quale anche l'art. 10-*septies*, comma 1, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, richiamato dal ricorrente, successivamente modificato ad opera dell'art. 10, comma 11-*decies*, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14 – con ciò rispondendo a esigenze sociali ed economiche che riguardavano l'intero territorio nazionale, bilanciando «l'interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti ivi conformati, da un lato, e l'interesse pubblico a non vincolare l'uso del territorio per un tempo eccessivo, dall'altro» (sentenza n. 245 del 2021).

7.1.4.– La normativa regionale impugnata, espressiva della potestà legislativa esclusiva in materia di «urbanistica» e «tutela del paesaggio» (art. 14, lettere *f* ed *n*, dello statuto speciale), è radicalmente incoerente rispetto alla normativa statale, espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Il legislatore statale – che già ha previsto un regime ordinario per la proroga dei termini dei permessi di costruire che richiede l'adozione di un provvedimento motivato, in presenza di precisi presupposti (art. 15, comma 2, t.u. edilizia) – quando ha di recente inciso sulla durata dei permessi di costruire di cui al medesimo art. 15 t.u. edilizia, con normative dal carattere eccezionale quale quella evocata dal ricorrente, lo ha fatto ispirandosi a due principi, espressivi del bilanciamento tra contrapposti interessi: per un verso, ha prorogato di un anno i termini sia di inizio che di ultimazione dei lavori come individuati dai singoli permessi di costruire, la cui efficacia temporale continua dunque a essere fissata dai permessi stessi e non è predeterminata dalla legge (art. 10-*septies*, comma 1, lettera *a*, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito; l'art. 10, comma 11-*decies*, lettera *a*, del d.l. n. 198 del 2022, come convertito, ha successivamente disposto che la proroga sia di due anni); per un altro, ha previsto che sia onere dell'interessato comunicare di volersi avvalere della proroga (ancora art. 10-*septies*, comma 1, lettera *a*, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito).

Del tutto diversa è, invece, l'impostazione su cui si fonda l'art. 49 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, come modificato dalla disposizione impugnata. Il legislatore siciliano, infatti, ha disposto una proroga al 31 dicembre 2025 per l'ultimazione dei lavori, così individuando una data identica per tutti i permessi di costruire interessati dalla proroga e, dunque, incidendo sul principio per cui è lo stesso permesso che, in concreto, stabilisce i termini di inizio e ultimazione dei lavori. La proroga di cui alla disposizione impugnata, inoltre, opera *ex lege*, a prescindere da ogni attività del soggetto interessato, e si presenta eccentrica, dunque, non solo rispetto alla normativa statale, ma anche rispetto al regime ordinario di proroga di cui alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, il quale prevede pur sempre una comunicazione motivata dell'interessato (art. 6, comma 2).

Deve rilevarsi, infine, come la proroga disposta dalla normativa regionale concerna l'ultimazione di lavori previsti da permessi di costruire rilasciati prima della pubblicazione, avvenuta ad agosto 2016, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 e già più volte prorogati. Ne consegue che, potendo riguardare la disposizione impugnata anche permessi di costruire rilasciati ben prima dell'agosto 2016, l'efficacia temporale di detti permessi può essere anche più che decennale, a fronte della durata di analoghi permessi sul resto del territorio nazionale che, quand'anche si avvalgano delle recenti proroghe, resta ben al di sotto dei dieci anni.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 93, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

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. 12, comma 11, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15, lettera *b*), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 32, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 93, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;

5) *dichiara* in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 1), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), come modificato dall'art. 13, comma 58, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), limitatamente alle parole «alla data del 30 giugno 2023» e «alla medesima data»;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 90, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettere *m*) ed *s*), della Costituzione, nonché all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, 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 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 25 maggio 2023, n. 148

Materia: Caccia

Parametri invocati: artt. 3, 24, 25, 97, 100, 103, 111, primo comma, 113, 117, commi primo e nonché secondo, lettera s), e 123 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tar Veneto

Oggetto: art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, «Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) e modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”».

Esito: illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Veneto 28 gennaio 2022, n. 2

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Le questioni sollevate dal TAR Veneto possono essere così distinte: quelle riguardanti l’art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022 e, nello specifico, la scelta della Regione Veneto di approvare il piano faunistico-venatorio con legge, anziché con un atto amministrativo; quelle afferenti al contenuto del piano, nella parte in cui, applicando un criterio di natura altimetrica, ha disposto, come si desume dagli Allegati B e C alla legge regionale censurata, riportanti rispettivamente le cartografie e la relazione al piano, l’esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica delle Alpi.

Entrambe le questioni sono fondate, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia dell’ambiente e dell’ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra “il primario obiettivo dell’adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale” e “l’interesse [...] all’esercizio dell’attività venatoria” (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017). L’art. 12 della legge n. 157 del 1992 dispone che la caccia può essere praticata in via esclusiva in una delle forme dalla stessa previste, al fine di preservare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. In considerazione di tale *ratio* della norma statale, la legge regionale può intervenire su detto profilo della disciplina esclusivamente innalzando il livello della tutela (sentenze n. 139 del 2017 e n. 278 del 2012)» (sentenza n. 174 del 2017).

La Corte, in proposito, ha anche affermato che qualora le norme legislative regionali censurate abbiano «determinato l’effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che, in quest’ambito di maggiore protezione faunistica, del tutto legittimamente si sia esplicitata la potestà legislativa residuale in materia di caccia» (sentenza n. 7 del 2019).

La legge n. 157 del 1992, dunque, si basa sul principio secondo cui l’esercizio dell’attività venatoria è consentito purché non contrasti con l’esigenza della conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole (art. 1, comma 2). Nell’attuare tale principio, la disciplina legislativa statale prevede che l’attività venatoria sia da esercitarsi sotto forma di «caccia programmata» (art. 14).

La gestione programmata della caccia presuppone che sia stata adottata la pianificazione faunistico-venatoria del territorio agro-silvo-pastorale, prevista dall'art. 10 della stessa legge n. 157 del 1992.

Il piano faunistico-venatorio regionale determina «i criteri per la individuazione dei territori da destinare alla costituzione di aziende faunistico-venatorie, di aziende agri-turistico-venatorie e di centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale» (art. 10, comma 12). Al piano spetta anche il compito di individuare le oasi di protezione, le zone di ripopolamento e cattura, i centri pubblici di riproduzione di fauna selvatica (art. 10, comma 8, lettere *a*, *b* e *c*). Il piano comprende altresì «le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani» (art. 10, comma 8, lettera *e*).

L'art. 11 della legge n. 157 del 1992 contiene la disciplina della zona faunistica delle Alpi; ai sensi del comma 1, il territorio delle Alpi è «individuabile nella consistente presenza della tipica flora e fauna alpina». Le regioni interessate determinano i confini della ZFA con l'apposizione di tabelle esenti da tasse (art. 11, comma 4). La perimetrazione è effettuata d'intesa con le regioni a statuto speciale e con le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così ricostruito il quadro normativo, occorre soffermarsi sulla prima questione sollevata, concernente l'approvazione con legge regionale del piano faunistico-venatorio.

In proposito, numerose pronunce della Corte hanno ritenuto non conforme alla Costituzione l'approvazione dei calendari venatori con legge regionale, anziché con provvedimento amministrativo, e hanno affermato l'illegittimità costituzionale delle relative disposizioni per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992. Tale disposizione prevede che siano approvati dalla regione «il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria». In relazione a ciò, la Corte ha affermato che «il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo» (sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso, più di recente, sentenze n. 178 del 2020 e n. 258 del 2019). Infatti, l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 «garantisce un'istruttoria approfondita e trasparente anche ai fini del controllo giurisdizionale e non tollera, quindi, che il calendario venatorio venga irrigidito nella forma legislativa» (ancora, sentenza n. 258 del 2019).

La giurisprudenza costituzionale ha anche rilevato che, in alcuni casi, come in quello del calendario venatorio, il regime dell'atto amministrativo – e del relativo procedimento – garantendo una maggiore flessibilità, rispetto alla legge, è «idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato» (ancora, sentenza n. 20 del 2012). Ne deriva la riduzione *in peius* dello standard minimo di tutela della fauna selvatica stabilito dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (sentenza n. 258 del 2019).

Inoltre, la Corte è pervenuta ad analoghe conclusioni in relazione all'attività di individuazione delle «zone e [de]i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili», che rientra tra i contenuti del piano faunistico-venatorio (art. 10, comma 8, lettera *e*, della legge n. 157 del 1992).

Si è osservato che l'individuazione in parola è il frutto di «un'attività procedimentale articolata e complessa, che include più momenti di interlocuzione tecnica con l'ISPRA e che presuppone l'adozione e il rispetto della pianificazione faunistica, culminando con l'adozione dei provvedimenti amministrativi che disciplinano l'esercizio dell'attività venatoria, inclusa l'attività di allenamento dei cani, nel rispetto dell'esigenza di assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili» (sentenza n. 10 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 193 del 2013).

Pertanto, la Corte ha affermato che l'adozione con legge dei sopra menzionati atti (i calendari venatori e i piani regionali per l'individuazione delle zone e dei periodi per l'addestramento, l'allevamento e le gare dei cani), previsti dalla legge n. 157 del 1992 con il fine di protezione della fauna e caratterizzati dalla «natura tecnica del provvedere», viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: in simili ambiti, infatti, il ricorso allo strumento della legge, in luogo del provvedimento amministrativo, non assicura le «garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici» (sentenza n. 139 del 2017).

Anche nel caso in esame, alla luce dei richiamati precedenti, l'approvazione del piano faunistico-venatorio con legge, anziché con provvedimento amministrativo, è idonea a comportare una modificazione *in peius* degli standard minimi e uniformi di protezione della fauna, in quanto contrasta con i principi che regolano la disciplina del prelievo venatorio desumibili dalla legislazione statale e implicanti la “procedimentalizzazione” dell'attività di adozione del piano e la sua approvazione con provvedimento amministrativo.

Le inderogabili garanzie procedurali previste dalla legge n. 157 del 1992 non riguardano la sola adozione del calendario venatorio e l'individuazione delle zone e dei periodi per l'addestramento, l'allevamento e le gare dei cani, ma sono imposte dal legislatore nazionale anche in relazione all'adozione e all'approvazione del piano faunistico-venatorio. Infatti, «[l]a “modalità tecnica del provvedere” [...] include [...] la pianificazione faunistica e assicura garanzie procedurali (di cui è espressione anche l'acquisizione dei pareri) funzionali all'equilibrio degli interessi in gioco» (sentenza n. 10 del 2019). Si tratta, in definitiva, di un'attività procedimentale articolata e complessa, che non può non trovare il suo momento iniziale proprio nell'avvio del procedimento di formazione del piano faunistico venatorio.

Fermo restando che le regioni possono, nell'esercizio della loro competenza legislativa residuale in materia di caccia, innalzare i livelli di tutela della fauna già previsti dalla normativa statale, la disposizione censurata, nel disporre l'integrale approvazione con legge del piano faunistico-venatorio della Regione Veneto, non assicura il rispetto delle garanzie procedurali imposte dalla legge dello Stato, così integrando «una violazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.» (sentenza n. 193 del 2013).

Infatti, la disciplina statale sull'approvazione del piano faunistico-venatorio contiene previsioni funzionali al rispetto delle norme che, nel regolare la caccia, sono volte alla tutela della fauna e dunque dell'ambiente. Essa concorre alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ed è elemento costitutivo di una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenze n. 90 del 2013 e n. 278 del 2012).

Pertanto, la disposizione regionale in esame viola la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

È altresì fondata la questione inerente all'esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla ZFA, prevista negli Allegati B e C alla legge reg. Veneto n. 2 del 2022, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 11 della legge n. 157 del 1992.

Dalla relazione al piano, riportata all'Allegato C alla legge regionale, si evince che la scelta in esame è stata assunta in accoglimento della proposta della Provincia di Verona di modificare la ZFA rispetto al precedente piano faunistico-venatorio, in considerazione delle caratteristiche territoriali del Comune di Rivoli Veronese e di altri comuni della Regione Veneto, ritenute “incompatibili” con la definizione di ZFA a causa della quota altimetrica in cui si trovano.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge n. 157 del 1992, la ZFA è «individuabile nella consistente presenza della tipica flora e fauna alpina». Il legislatore statale, che ha dettato standard minimi e uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, non ha, quindi, fatto riferimento a dati puramente morfologici, né ha ritenuto il fattore altimetrico un criterio prioritario per individuare la ZFA.

Dunque, la decisione della Regione Veneto di affidarsi unicamente al dato altimetrico per escludere il territorio di alcuni comuni, tra i quali quello di Rivoli Veronese, dalla ZFA, senza valutare l'effettiva presenza di flora e fauna alpina, comporta un abbassamento degli standard minimi di protezione, in contrasto con l'art. 11, comma 1, della legge n. 157 del 1992 e, per esso, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Conclusivamente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

SENTENZA N. 148
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 28 gennaio 2022, n. 2, recante «Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) e modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nel procedimento vertente tra il Comune di Rivoli Veronese e la Regione Veneto e altri, con ordinanza del 18 luglio 2022, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Rivoli Veronese e della Regione Veneto;
udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
uditi gli avvocati Stefano Gattamelata e Renzo Fausto Scappini per il Comune di Rivoli Veronese e gli avvocati Giacomo Quarneri e Marcello Cecchetti per la Regione Veneto;
deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il TAR Veneto solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, che approva il piano faunistico-venatorio regionale 2022-2027, il quale esclude, agli Allegati B e C, il territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica delle Alpi (d'ora in avanti, anche ZFA), per violazione degli artt. 3, 24, 25, 97, 100, 103, 111, primo comma, 113, 117, commi primo – quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU – nonché secondo, lettera s), e 123 Cost.

Richiamata la giurisprudenza di questa Corte in materia di approvazione dei calendari venatori, il rimettente ritiene che, in conformità a detta giurisprudenza, l'approvazione con legge regionale del piano faunistico-venatorio si ponga innanzitutto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla riserva di amministrazione imposta dal legislatore statale in una materia di competenza esclusiva, concernente la fissazione dei livelli minimi di tutela ambientale. Tale vincolo sarebbe rinvenibile nell'art. 10 della legge n. 157 del 1992, che disciplina il piano faunistico-venatorio. La riserva di amministrazione si desumerebbe anche dall'art. 33, comma 3, lettera b), numero 2), dello statuto della Regione Veneto, con conseguente violazione dell'art. 123 Cost. La scelta del ricorso alla legge anziché al provvedimento amministrativo sarebbe anche irragionevole e non risulterebbe accompagnata da alcuna motivazione.

La legge regionale sarebbe costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche sotto il profilo contenutistico, in quanto la Regione Veneto, nel modificare i confini della zona faunistica delle Alpi applicando un criterio di tipo altimetrico di individuazione dei territori, si sarebbe discostata dai principi posti dal legislatore statale, in particolare nell'art. 11 della legge n. 157 del 1992, che fa riferimento solo alla consistente presenza della tipica

flora e fauna alpina. L'esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla ZFA si porrebbe altresì in contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., in quanto manifestamente irragionevole e contraddittoria rispetto agli atti endoprocedimentali di formazione del piano e carente dei presupposti di fatto legittimanti il potere esercitato.

2.– Le questioni sollevate dal TAR Veneto possono essere così distinte: quelle riguardanti l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022 e, nello specifico, la scelta della Regione Veneto di approvare il piano faunistico-venatorio con legge, anziché con un atto amministrativo; quelle afferenti al contenuto del piano, nella parte in cui, applicando un criterio di natura altimetrica, ha disposto, come si desume dagli Allegati B e C alla legge regionale censurata, riportanti rispettivamente le cartografie e la relazione al piano, l'esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica delle Alpi.

Entrambe le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

3.– La materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra “il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale” e “l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria” (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017). L'art. 12 della legge n. 157 del 1992 dispone che la caccia può essere praticata in via esclusiva in una delle forme dalla stessa previste, al fine di preservare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. In considerazione di tale *ratio* della norma statale, la legge regionale può intervenire su detto profilo della disciplina esclusivamente innalzando il livello della tutela (sentenze n. 139 del 2017 e n. 278 del 2012)» (sentenza n. 174 del 2017).

Questa Corte, in proposito, ha anche affermato che qualora le norme legislative regionali censurate abbiano «determinato l'effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che, in quest'ambito di maggiore protezione faunistica, del tutto legittimamente si sia esplicitata la potestà legislativa residuale in materia di caccia» (sentenza n. 7 del 2019).

4.– La legge n. 157 del 1992, dunque, si basa sul principio secondo cui l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza della conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole (art. 1, comma 2). Nell'attuare tale principio, la disciplina legislativa statale prevede che l'attività venatoria sia da esercitarsi sotto forma di «caccia programmata» (art. 14).

La gestione programmata della caccia presuppone che sia stata adottata la pianificazione faunistico-venatoria del territorio agro-silvo-pastorale, prevista dall'art. 10 della stessa legge n. 157 del 1992.

4.1.– Il piano faunistico-venatorio regionale determina «i criteri per la individuazione dei territori da destinare alla costituzione di aziende faunistico-venatorie, di aziende agri-turistico-venatorie e di centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale» (art. 10, comma 12). Al piano spetta anche il compito di individuare le oasi di protezione, le zone di ripopolamento e cattura, i centri pubblici di riproduzione di fauna selvatica (art. 10, comma 8, lettere *a*, *b* e *c*). Il piano comprende altresì «le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani» (art. 10, comma 8, lettera *e*).

4.2.– L'art. 11 della legge n. 157 del 1992 contiene la disciplina della zona faunistica delle Alpi; ai sensi del comma 1, il territorio delle Alpi è «individuabile nella consistente presenza della tipica flora e fauna alpina». Le regioni interessate determinano i confini della ZFA con l'apposizione di tabelle esenti da tasse (art. 11, comma 4). La perimetrazione è effettuata d'intesa con le regioni a statuto speciale e con le Province autonome di Trento e di Bolzano.

5.– Così ricostruito il quadro normativo, occorre soffermarsi sulla prima questione sollevata, concernente l'approvazione con legge regionale del piano faunistico-venatorio.

In proposito, numerose pronunce di questa Corte hanno ritenuto non conforme alla Costituzione l'approvazione dei calendari venatori con legge regionale, anziché con provvedimento amministrativo, e hanno affermato l'illegittimità costituzionale delle relative disposizioni per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992. Tale disposizione prevede che siano approvati dalla regione «il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria». In relazione a ciò, questa Corte ha affermato che «il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo» (sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso, più di recente, sentenze n. 178 del 2020 e n. 258 del 2019). Infatti, l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 «garantisce un'istruttoria approfondita e trasparente anche ai fini del controllo giurisdizionale e non tollera, quindi, che il calendario venatorio venga irrigidito nella forma legislativa» (ancora, sentenza n. 258 del 2019).

Con specifico riguardo al controllo giurisdizionale, questa Corte ha già sottolineato che «il legislatore statale può preferire lo strumento del ricorso giurisdizionale innanzi al giudice comune, e ciò in ragione sia della disponibilità del ricorso in capo alle parti private legittimate, sia dei tempi con cui il giudice può assicurare una pronta risposta di giustizia, sia della latitudine dei poteri cautelari di cui esso dispone, sia dell'ampiezza del contraddittorio che si può realizzare con i soggetti aventi titolo per intervenire, estranei invece, in linea di principio, al giudizio costituzionale sul riparto delle competenze legislative» (sentenza n. 20 del 2012).

La giurisprudenza costituzionale ha anche rilevato che, in alcuni casi, come in quello del calendario venatorio, il regime dell'atto amministrativo – e del relativo procedimento – garantendo una maggiore flessibilità, rispetto alla legge, è «idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato» (ancora, sentenza n. 20 del 2012). Ne deriva la riduzione *in peius* dello standard minimo di tutela della fauna selvatica stabilito dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenza n. 258 del 2019).

Inoltre, questa Corte è pervenuta ad analoghe conclusioni in relazione all'attività di individuazione delle «zone e [de]i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili», che rientra tra i contenuti del piano faunistico-venatorio (art. 10, comma 8, lettera e, della legge n. 157 del 1992).

Si è osservato che l'individuazione in parola è il frutto di «un'attività procedimentale articolata e complessa, che include più momenti di interlocuzione tecnica con l'ISPRA e che presuppone l'adozione e il rispetto della pianificazione faunistica, culminando con l'adozione dei provvedimenti amministrativi che disciplinano l'esercizio dell'attività venatoria, inclusa l'attività di allenamento dei cani, nel rispetto dell'esigenza di assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili» (sentenza n. 10 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 193 del 2013).

Pertanto, questa Corte ha affermato che l'adozione con legge dei sopra menzionati atti (i calendari venatori e i piani regionali per l'individuazione delle zone e dei periodi per l'addestramento, l'allevamento e le gare dei cani), previsti dalla legge n. 157 del 1992 con il fine di protezione della fauna e caratterizzati dalla «natura tecnica del provvedere», viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: in simili ambiti, infatti, il ricorso allo strumento della legge, in luogo del provvedimento amministrativo, non assicura le «garanzie procedimentali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici» (sentenza n. 139 del 2017).

6.– Anche nel caso in esame, alla luce dei richiamati precedenti, l'approvazione del piano faunistico-venatorio con legge, anziché con provvedimento amministrativo, è idonea a comportare una modificazione *in peius* degli standard minimi e uniformi di protezione della fauna, in quanto

contrasta con i principi che regolano la disciplina del prelievo venatorio desumibili dalla legislazione statale e implicanti la “procedimentalizzazione” dell’attività di adozione del piano e la sua approvazione con provvedimento amministrativo.

Le inderogabili garanzie procedurali previste dalla legge n. 157 del 1992 non riguardano la sola adozione del calendario venatorio e l’individuazione delle zone e dei periodi per l’addestramento, l’allevamento e le gare dei cani, ma sono imposte dal legislatore nazionale anche in relazione all’adozione e all’approvazione del piano faunistico-venatorio. Infatti, «[l]a “modalità tecnica del provvedere” [...] include [...] la pianificazione faunistica e assicura garanzie procedurali (di cui è espressione anche l’acquisizione dei pareri) funzionali all’equilibrio degli interessi in gioco» (sentenza n. 10 del 2019). Si tratta, in definitiva, di un’attività procedimentale articolata e complessa, che non può non trovare il suo momento iniziale proprio nell’avvio del procedimento di formazione del piano faunistico venatorio.

Fermo restando che le regioni possono, nell’esercizio della loro competenza legislativa residuale in materia di caccia, innalzare i livelli di tutela della fauna già previsti dalla normativa statale, la disposizione censurata, nel disporre l’integrale approvazione con legge del piano faunistico-venatorio della Regione Veneto, non assicura il rispetto delle garanzie procedurali imposte dalla legge dello Stato, così integrando «una violazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dal legislatore statale nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.» (sentenza n. 193 del 2013).

Infatti, la disciplina statale sull’approvazione del piano faunistico-venatorio contiene previsioni funzionali al rispetto delle norme che, nel regolare la caccia, sono volte alla tutela della fauna e dunque dell’ambiente. Essa concorre alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ed è elemento costitutivo di una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenze n. 90 del 2013 e n. 278 del 2012).

Pertanto, la disposizione regionale in esame viola la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente.

Non è dirimente, in proposito, la circostanza che l’art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992 faccia riferimento alla ripartizione da parte delle regioni, con «apposite norme», del territorio agro-silvo-pastorale in ATC. Tale previsione non può comportare che il potere di pianificazione faunistico-venatoria del territorio agro-silvo-pastorale di cui all’art. 10 della legge n. 157 del 1992 possa essere interamente esercitato, come qui è avvenuto, per atto legislativo.

D’altro canto, dalla stessa lettura del piano faunistico-venatorio si evince che esso possiede le caratteristiche proprie dell’atto amministrativo. Nella relazione al piano, riportata nell’Allegato C alla legge regionale censurata, si afferma, infatti, che tale strumento «costituisce punto di sintesi e convergenza tra vincoli, interessi ed istanze (aspetti legati, solo per riferirsi a quelle di maggiore rilievo, alle componenti ambientali ed ecologiche, alle componenti insediative e produttive, con particolare riferimento al settore primario ed alle politiche di sviluppo rurale e di evoluzione della PAC, alle componenti territoriali, alle componenti sociali ed altre ancora)». Si tratta di profili tipici del provvedere in via amministrativa.

In definitiva, l’approvazione del piano con atto amministrativo, anziché con legge – nei termini sopra indicati – consente una tutela più efficace e adeguata alle peculiari esigenze dell’ambiente e della fauna, dal punto di vista sia della completezza dell’istruttoria, sia dell’effettività della tutela giurisdizionale, sia della maggiore flessibilità nell’adeguamento a eventuali mutamenti della situazione di fatto.

Pertanto, è fondata, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all’art. 10 della legge n. 157 del 1992, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, che ha approvato il piano faunistico-venatorio con legge, anziché con un atto amministrativo.

7.– Sono assorbite le questioni sollevate dal TAR Veneto in riferimento agli artt. 24, 25, 100, 103, 111, primo comma, 113 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU.

8.– È altresì fondata la questione inerente all'esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla ZFA, prevista negli Allegati B e C alla legge reg. Veneto n. 2 del 2022, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 11 della legge n. 157 del 1992.

Dalla relazione al piano, riportata all'Allegato C alla legge regionale, si evince che la scelta in esame è stata assunta in accoglimento della proposta della Provincia di Verona di modificare la ZFA rispetto al precedente piano faunistico-venatorio, in considerazione delle caratteristiche territoriali del Comune di Rivoli Veronese e di altri comuni della Regione Veneto, ritenute "incompatibili" con la definizione di ZFA a causa della quota altimetrica in cui si trovano.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge n. 157 del 1992, la ZFA è «individuabile nella consistente presenza della tipica flora e fauna alpina». Il legislatore statale, che ha dettato standard minimi e uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, non ha, quindi, fatto riferimento a dati puramente morfologici, né ha ritenuto il fattore altimetrico un criterio prioritario per individuare la ZFA.

Dunque, la decisione della Regione Veneto di affidarsi unicamente al dato altimetrico per escludere il territorio di alcuni comuni, tra i quali quello di Rivoli Veronese, dalla ZFA, senza valutare l'effettiva presenza di flora e fauna alpina, comporta un abbassamento degli standard minimi di protezione, in contrasto con l'art. 11, comma 1, della legge n. 157 del 1992 e, per esso, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Conclusivamente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

9.– Sono assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 97 e 123 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 28 gennaio 2022, n. 2, recante «Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) e modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio"».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 6 giugno 2023, n. 155

Materia: sanità pubblica: personale sanitario – servizio sanitario regionale - lea; impiego pubblico (impiego regionale)

Parametri invocati: artt. 81, 97, commi secondo e quarto, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e art. 20, comma 1, lettera l), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 92, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie);
- inammissibili o non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e dell'articolo 20, comma 1, lettera l), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), complessivamente in riferimento agli articoli 81, 97, commi secondo e quarto, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

La Corte costituzionale esamina tutte le questioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 92, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie) poiché la disposizione si pone in contrasto con gli articoli 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009 recante (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010), ritenendo che le norme statali richiamate dalla disposizione impugnata debbano trovare applicazione esclusivamente nel periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19, cessato nel marzo 2022, mentre la disposizione impugnata estenderebbe il loro ambito temporale di applicazione all'intera annualità del 2022, ponendosi così in evidente contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, secondo il quale, in costanza di piano di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla sua attuazione.

Difatti, secondo il disposto dell'articolo 2, comma 80 della legge 191/2009, gli interventi individuati dal Piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne altri che siano di ostacolo alla piena attuazione del suddetto piano. La vincolatività dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario è da considerarsi

espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro (sentenza n. 130 del 2020).

La Corte esamina nel merito anche le questioni relative all'articolo 13, commi 20, 21 e 57 in riferimento all'articolo 117, secondo comma lettera l) della Costituzione. Il ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate estendendo l'ambito di applicazione dell'articolo 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, che stabilisce l'attribuzione di una specifica indennità agli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, violino la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, ponendosi in contrasto con l'articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici contrattualizzati.

Secondo la Corte, invece, le disposizioni impugnate non contengono, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, previsioni direttamente incidenti sulla regolamentazione del rapporto di lavoro attribuita alla contrattazione collettiva e, quindi, sulla disciplina in materia di ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Esse si limitano ad operare, invece, un espresso rinvio all'articolo 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 che non stabilisce l'attribuzione diretta di un'indennità agli operatori impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ma autorizza solo le aziende a liquidarla, previo accordo tra l'Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali dei lavoratori. Le disposizioni impugnate si collocano, pertanto, «*in una fase, quella attinente alla determinazione delle risorse disponibili, distinta e a monte rispetto a quella volta alla concreta determinazione del trattamento economico accessorio del personale, riservata alla contrattazione collettiva, ricadente nella materia dell'ordinamento civile*» (così sentenza n. 155 del 2022).

La questione di legittimità costituzionale, quindi, non è fondata.

Ugualmente non è fondata la questione avente ad oggetto il comma 57 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022. Il ricorrente ritiene che la disposizione in esame violi gli articoli 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto contrastante con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi del quale i rapporti del SSN con i soggetti privati accreditati sono regolati da appositi accordi contrattuali che remunerano le prestazioni rese attraverso la corresponsione di tariffe omnicomprensive, con ciò escludendo la remunerabilità dei singoli fattori produttivi, compresi gli oneri per il trattamento economico del personale. La Corte, invece, evidenzia come dall'analisi del relativo capitolo di bilancio, risulta che non vengono in considerazione erogazioni destinate alle strutture sanitarie private accreditate, ma, piuttosto, una indennità direttamente attribuita, per finalità di politica sociale, agli operatori sanitari che hanno prestato servizio presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e presso l'ISMETT di Palermo in costanza dell'emergenza pandemica; si tratta, peraltro, di una indennità che non fa gravare sul fondo sanitario regionale la relativa spesa, ma che fa riferimento al fondo sociale del bilancio regionale.

Per tutte le altre questioni sollevate relativamente all'articolo 13, commi 11, 20, 21 e 57 e all'articolo 20, comma 1, lettera l) della legge della Regione Siciliana 16/2022, in riferimento all'articolo 81, all'articolo 97, commi secondo e quarto, e all'articolo 117, commi secondo, lettera l), e terzo della Costituzione, la Corte costituzionale dichiara la loro inammissibilità in quanto formulate in modo generico e assertivo.

In particolare, per le questioni aventi ad oggetto l'articolo 13, comma 11, la Corte richiama precedenti sentenze con cui evidenzia «*l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini [...] più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale*» (ex multis, sentenza n. 171 del 2021; in senso analogo, sentenze n. 119 del 2022 e n. 219 del 2021). Il ricorrente, pertanto, «*ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una*

motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure» (così sentenza n. 95 del 2021). Il ricorrente si limita, invece, nel caso in esame, a riportare il testo della disposizione impugnata e ad affermare che la norma *de qua* fa salve le stabilizzazioni già previste dalla legge regionale n. 27/2016, consentendo de facto, e fra l'altro, la stabilizzazione – anche presso società a partecipazione regionale – di personale precario della Regione e di altri enti regionali», senza però chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso *vulnus*. Pertanto, le questioni aventi ad oggetto l'articolo 13, comma 11, della legge regionale Siciliana n. 16 del 2022 devono essere dichiarate inammissibili in quanto formulate in modo generico e assertivo.

Ad analoghe conclusioni si deve pervenire per le questioni promosse, in riferimento agli articoli 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 2, comma 80, della legge 191/2009, nei confronti delle disposizioni dell'articolo 13, commi 20, 21 e 57, della legge regionale Siciliana n. 16/2022, che stabiliscono l'attribuzione di una indennità agli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, estendendo l'originario ambito di applicazione dell'articolo 5, comma 8, della legge regionale Siciliana n. 9 del 2020. Anche in questo caso le censure evocano i parametri costituzionali ritenuti lesi in modo meramente assertivo e, comunque, omettono la ricostruzione del complessivo quadro normativo di riferimento.

Anche la questione promossa relativamente all'articolo 20, comma 1, lettera l) deve essere dichiarata inammissibile in considerazione dell'insufficienza della motivazione e dell'incompleta ricostruzione del quadro normativo, poiché il ricorrente fa riferimento al piano di rientro dal disavanzo sanitario in termini del tutto generici senza alcuna motivazione per cui sarebbero violati i vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario.

SENTENZA N. 155
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e 20, comma 1, lettera *l*), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 17 ottobre 2022, iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;
udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppa Mistretta e Maria Concetta Caldara per la Regione Siciliana;
deliberato nella camera di consiglio del 6 giugno 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 17 ottobre 2022 (reg. ric. n. 78 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

1.1.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dal ricorrente con il medesimo ricorso, vengono in esame in questa sede quelle relative agli artt. 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e 20, comma 1, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, ritenendo che la disposizione consenta la stabilizzazione di personale precario della Regione Siciliana e di altri enti regionali, ponendosi così in contrasto con quanto disposto dall'art. 19, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato nella materia «ordinamento civile» dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost e dei principi di buon andamento, imparzialità e selettività della pubblica amministrazione stabiliti dall'art. 97, commi secondo e quarto, Cost.

1.3.– Il ricorrente impugna, poi, l'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le dette disposizioni, estendendo l'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, che stabilisce l'attribuzione di una specifica indennità agli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, violino la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., ponendosi in contrasto

con l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici contrattualizzati.

Le disposizioni impugnate violerebbero, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, anche gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ponendosi in contrasto con i vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, a cui la Regione Siciliana è tuttora sottoposta, e ai sensi dei quali la stessa non può individuare, né prendere in carico livelli di assistenza ulteriori, quale sarebbe, invece, nella sostanza, l'indennità prevista nelle disposizioni censurate, rispetto ai LEA stabiliti dalla normativa statale.

Ad avviso del ricorrente, poi, l'art. 13, comma 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, estendendo la corresponsione dell'indennità agli operatori sanitari che hanno prestato servizio, in costanza dell'emergenza pandemica, presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e l'ISMETT di Palermo, che costituiscono strutture sanitarie private accreditate, violerebbe gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. anche sotto un ulteriore profilo.

La detta disposizione, infatti, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi del quale i rapporti del SSN con i soggetti privati accreditati sono regolati da appositi accordi contrattuali che remunerano le prestazioni rese attraverso la corresponsione di tariffe omnicomprehensive, con ciò escludendo la remunerabilità dei singoli fattori produttivi, compresi gli oneri per il trattamento economico del personale.

1.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, inoltre, che l'art. 13, comma 92, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, violi gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ritenendo che le norme statali richiamate dalla disposizione impugnata debbano trovare applicazione esclusivamente nel periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19, cessato nel marzo 2022, mentre la disposizione impugnata estenderebbe il loro ambito temporale di applicazione all'intera annualità del 2022, ponendosi così in evidente contrasto con il citato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, secondo il quale, in costanza di piano di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla sua attuazione.

1.5.– Il ricorrente, infine, impugna l'art. 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che modifica il comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ritenendolo lesivo degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Ad avviso del ricorrente, infatti, la disposizione impugnata, prevedendo l'erogazione di un contributo *una tantum* dell'importo massimo di euro 300,00 per l'anno 2022 per l'acquisto di una parrucca in favore delle donne residenti in Sicilia colpite dallo stato patologico della perdita dei capelli, individuerrebbe un livello di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale, il che comporterebbe la violazione dell'obbligo di contenimento della spesa pubblica sanitaria, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica, a cui sono tenute le regioni soggette a piano di rientro.

2.– La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio limitatamente alle questioni relative agli artt. 13, commi 11, 20, 21, 57, e 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, ha eccepito, in via generale, l'inammissibilità delle impugnative statali in quanto non adeguatamente argomentate.

Sotto questo profilo la difesa regionale eccepisce, in particolare, l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, in quanto il ricorrente nell'atto introduttivo del giudizio si sarebbe limitato ad indicare le norme che si assumono violate, senza fornire alcuna argomentazione a sostegno delle censure.

La difesa regionale deduce, comunque, nel merito delle questioni, che le impugnazioni statali sarebbero non fondate.

3.– In relazione alle questioni aventi ad oggetto l'art. 13, comma 11, l'eccezione della difesa regionale è fondata.

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

Il ricorrente si limita, invece, nel caso in esame, a riportare il testo della disposizione impugnata e ad affermare che «la norma *de qua* fa salve le stabilizzazioni già previste dalla L.R. n. 27/2016, consentendo de facto, e fra l'altro, la stabilizzazione – anche presso società a partecipazione regionale – di personale precario della Regione e di altri enti regionali», senza però chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso *vulnus*.

Né consentono di comprendere l'esatta portata e il significato delle censure le ulteriori considerazioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato nella memoria integrativa depositata in data 14 febbraio 2023.

Pertanto, le questioni aventi ad oggetto l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 devono essere dichiarate inammissibili in quanto formulate in modo generico e assertivo.

3.1.– Ad analoghe conclusioni si deve pervenire per le questioni promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, nei confronti delle disposizioni dell'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che stabiliscono l'attribuzione di una indennità agli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, estendendo l'originario ambito di applicazione dell'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020.

Anche in questo caso le censure evocano i parametri costituzionali ritenuti lesi in modo meramente assertivo e, comunque, omettono la ricostruzione del complessivo quadro normativo di riferimento.

Il ricorrente si limita, infatti, a richiamare – in riferimento alla dedotta violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. – esclusivamente l'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ai sensi del quale le regioni sottoposte ai piani di rientro dal disavanzo sanitario sono obbligate a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e, comunque, a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione dei detti piani, senza però considerare le altre disposizioni rilevanti in materia, tra cui l'art. 20 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) che, con specifico riferimento al tema dei LEA, prevede la separazione contabile delle relative risorse.

Le censure formulate dal ricorrente si limitano soprattutto all'affermazione che le «norme regionali non risultano coerenti neppure con la programmazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, cui la Regione Siciliana è tuttora sottoposta», senza fare riferimento a specifica documentazione e omettendo ogni considerazione in relazione ai rapporti tra i vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario e le esigenze derivanti dalla situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19.

Dalla mancata considerazione delle menzionate disposizioni e dalla totale genericità delle censure, consegue, pertanto, l'inammissibilità delle dette questioni.

3.2.– Deve, infine, essere dichiarata inammissibile anche la questione dell'art. 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, modificativo del comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ritenuto dal ricorrente lesivo degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

La disposizione impugnata stabilisce che «[a]lla legge regionale 25 maggio 2022, n. 135 sono apportate le seguenti modifiche:[...] l) al comma 73 dell'articolo 13 sono apportate le seguenti

modifiche: 1) le parole “contributo di euro 300” sono sostituite dalle parole “contributo una tantum dell’importo massimo di euro 300 per l’anno 2022”; 2) le parole “È istituita la ‘Banca dei capelli’ con la funzione di radicare la cultura della donazione.” sono soppresse; 3) le parole “in via sperimentale,” sono soppresse; 4) le parole “Per gli anni successivi l’entità degli stanziamenti è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell’articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni.” sono soppresse».

3.2.1.– In proposito va, preliminarmente, evidenziato che il testo del comma 73 dell’art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, modificato dalla disposizione impugnata, è stato, successivamente a questa prima modifica, integralmente sostituito dall’art. 26, comma 14, della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), con decorrenza dal 1° marzo 2023 e applicabilità dal 1° gennaio 2023.

Il citato *ius superveniens* deve essere ritenuto, però, ininfluenza nel presente giudizio, dovendo escludersi che, a seguito della detta sopravvenienza, sia cessata la materia del contendere o che, a seguito di questa, sia possibile trasferire la questione di legittimità costituzionale sulla nuova disposizione.

3.2.2.– Questa Corte ha affermato che ricorrono i presupposti di una decisione di cessazione della materia del contendere solo ove lo *ius superveniens* abbia carattere soddisfacente delle doglianze mosse con il ricorso e non vi sia stata applicazione *medio tempore* della disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2018, n. 191, n. 170, n. 59 e n. 8 del 2017).

Nel caso in esame la sopravvenienza normativa ha eliminato l’autorizzazione della spesa relativa all’esercizio finanziario 2022, contenuta nel testo originario del comma 73 dell’art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ma solo con applicabilità dal 1° gennaio 2023, né è stato fornito alcun elemento da cui possa ricavarsi che la disposizione impugnata non abbia avuto, *medio tempore*, applicazione.

Da ciò consegue che non sussistono i presupposti della cessazione della materia del contendere con riferimento alla detta impugnazione.

3.2.3.– La questione avente ad oggetto l’art. 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 deve essere dichiarata inammissibile in considerazione dell’insufficienza della motivazione e dell’incompleta ricostruzione del quadro normativo.

Anche in questo caso l’Avvocatura generale dello Stato, nell’articolare le sue censure, fa riferimento al piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Siciliana in termini del tutto generici, senza produrre in giudizio alcuna documentazione e senza analizzare neppure il programma operativo di consolidamento e sviluppo 2019-2021 del sistema sanitario siciliano, limitandosi a menzionare, come norma interposta violata, l’art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Nel ricorso, in particolare, non si rinviene alcuna utile argomentazione in ordine ai motivi per i quali sarebbero violati dalla disposizione impugnata i vincoli derivanti dal piano di rientro del disavanzo sanitario, rimanendo, in particolare, del tutto assertiva la tesi del ricorrente secondo cui il contributo regionale per le parrucche graverebbe sulla spesa sanitaria della Regione.

Va, inoltre, considerato che le censure formulate dal ricorrente si rivolgono non nei confronti delle specifiche statuizioni introdotte dalla disposizione impugnata, ma riguardano, nella sostanza, l’autorizzazione di spesa per l’esercizio finanziario 2022 di euro 309.864,60 contenuta nel testo originario del comma 73 dell’art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, disposizione non impugnata nei termini dal Presidente del Consiglio dei ministri, e non modificata sotto questo aspetto dalla disposizione impugnata.

Pertanto, l’impugnativa in esame risulta inammissibile anche per la tardività del ricorso, considerato che riguarda, in realtà, previsioni normative contenute nel testo originario del comma 73 dell’art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 e non già le disposizioni successivamente introdotte dall’art. 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

4.– L’eccezione di genericità delle impugnative avanzata dalla difesa regionale non risulta, invece, fondata con riferimento alle restanti questioni promosse dal ricorrente, che risultano chiaramente delineate e motivate e che, pertanto, possono essere scrutinate nel merito.

5.– Nel merito, le questioni aventi ad oggetto l'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non sono fondate.

Le disposizioni impugnate non contengono, infatti, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, previsioni direttamente incidenti sulla regolamentazione del rapporto di lavoro attribuita alla contrattazione collettiva e, quindi, sulla disciplina in materia di ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Esse si limitano ad operare, invece, un espresso rinvio all'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 che non stabilisce l'attribuzione diretta di un'indennità agli operatori impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ma autorizza solo le aziende a liquidarla, previo accordo tra l'Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali dei lavoratori.

Le disposizioni impugnate si collocano, pertanto, «in una fase, quella attinente alla determinazione delle risorse disponibili, distinta e a monte rispetto a quella volta alla concreta determinazione del trattamento economico accessorio del personale, riservata alla contrattazione collettiva, ricadente nella materia dell'ordinamento civile» (così sentenza n. 155 del 2022).

6.– Parimenti non fondata è la questione avente ad oggetto il comma 57 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

Il ricorrente ritiene che la disposizione in esame violi gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto contrastante con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi del quale i rapporti del SSN con i soggetti privati accreditati sono regolati da appositi accordi contrattuali che remunerano le prestazioni rese attraverso la corresponsione di tariffe omnicomprendenti, con ciò escludendo la remunerabilità dei singoli fattori produttivi, compresi gli oneri per il trattamento economico del personale.

Dall'analisi del relativo capitolo di bilancio, risulta, in modo inequivoco, che non vengono in considerazione erogazioni destinate alle strutture sanitarie private accreditate, ma, piuttosto, una indennità direttamente attribuita, per finalità di politica sociale, agli operatori sanitari che hanno prestato servizio presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e presso l'ISMETT di Palermo in costanza dell'emergenza pandemica; si tratta, peraltro, di una indennità che non grava sul fondo sanitario regionale la relativa spesa, ma che fa carico, invece, alla Missione 12 (Diritti sociali, Politiche sociali e Famiglia), Programma 5 (Interventi per le famiglie) del bilancio regionale.

Il che determina la non fondatezza delle censure promosse dal ricorrente.

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 92, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promossa in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, è fondata.

La disposizione impugnata stabilisce che «[r]elativamente alle forme di ristoro da riconoscere ai centri di riabilitazione di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e successive modificazioni ed ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico, destinatari di apposito budget per l'anno 2020, che hanno temporaneamente sospeso l'attività a causa dell'emergenza da Covid-19 e che non abbiano attivato le procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 48 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificata dall'articolo 109 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77».

In proposito il ricorrente afferma che «[l]e norme statali ivi richiamate (DD.LL. n. 18/2020 e n. 34/2020) sono tuttavia norme adottate in periodo emergenziale, che esaurivano i loro effetti limitatamente a tale periodo. Il comma in esame è invece in vigore per l'anno 2022, al di fuori del periodo emergenziale (cessato a marzo 2022), e non coperto dalla legislazione vigente. Pertanto, quanto disposto dall'articolo in esame non risulta coerente con la programmazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione siciliana, né con la legislazione vigente».

La disposizione si pone dunque in contrasto con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto le vigenti disposizioni in materia di Piano di rientro dal disavanzo sanitario si configurano quali principi di coordinamento della finanza pubblica.

Difatti, secondo il disposto dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, gli interventi individuati dal Piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne altri che siano di ostacolo alla piena attuazione del suddetto piano. Questa Corte ha affermato che la vincolatività dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario è da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro (sentenza n. 130 del 2020).

Tali considerazioni, unitamente a quanto già affermato, determinano l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 92, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promossa in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 92, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie);

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 97, commi secondo e quarto, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 8-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 5 aprile 2023, n. 160

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Ricorrenti: TAR Lombardia

Oggetto: art. 5 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «*Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007*»

Esito: dichiarazione di l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 l.r. 30/2006

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5 l.r. Lombardia 30/2006, nella parte in cui «*attribuisce alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative, in materia di bonifica dei siti inquinati*».

Ad avviso del rimettente, la norma regionale oggetto della questione di legittimità costituzionale introdurrebbe un modello di distribuzione delle competenze decisionali che, nell'individuare nel comune territorialmente competente l'ente al quale è assegnata la cura del procedimento amministrativo di bonifica di un sito inquinato, sarebbe in contrasto con la volontà del legislatore nazionale, che ha invece attribuito, con gli artt. 198 e 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, dette competenze alle regioni e, quindi, recherebbe *vulnus* alla riserva di competenza legislativa esclusiva statale stabilita, nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali», dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione costituzionale fornirebbe, infatti, «una chiara ed univoca indicazione della fonte legislativa legittimata ad operare, in via esclusiva, la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali», sicché dovrebbe escludersi che il codice dell'ambiente, nell'attribuire alle regioni siffatta competenza, ne abbia, anche, consentito l'allocatione ad un differente livello governativo, neppure nel caso in cui il fenomeno inquinante rivesta un rilievo meramente locale.

Nel merito la Corte ritiene la questione fondata.

Il censurato art. 5 l.r. 30/2006, la cui rubrica reca: «Funzioni amministrative di competenza comunale in materia di bonifica di siti contaminati», prevede che: «1. Sono trasferite ai comuni le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell'ambito del territorio di un solo comune, concernenti: a) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del piano della caratterizzazione e l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 3 e 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); b) la convocazione della conferenza di servizi e l'approvazione del documento di analisi di rischio, di cui all'articolo 242, comma 4, del d.lgs. 152/2006; c) l'approvazione del piano di monitoraggio, di cui all'articolo 242, comma 6, del d.lgs. 152/2006; d) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e delle eventuali ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, nonché l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242,

commi 7 e 13, del d.lgs. 152/2006; e) l'accettazione della garanzia finanziaria per la corretta esecuzione e il completamento degli interventi autorizzati, di cui all'articolo 242, comma 7, del d.lgs. 152/2006; f) l'approvazione del progetto di bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni, di cui all'articolo 249 e all'allegato 4 del d.lgs. 152/2006. 2. È altresì trasferita ai comuni l'approvazione della relazione tecnica per la rimodulazione degli obiettivi di bonifica, di cui all'articolo 265, comma 4, del d.lgs. 152/2006. 3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 non si applicano agli interventi di bonifica e/o di messa in sicurezza oggetto di strumenti di programmazione negoziata di cui alla legge regionale 14 marzo 2003, n. 2 (Programmazione negoziata regionale). 4. Le procedure di cui ai commi 1 e 2, per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, la Regione ha già concluso la conferenza di servizi, rimangono di competenza della Regione medesima limitatamente all'adozione del provvedimento conclusivo della singola fase del procedimento».

La Regione Lombardia ha, dunque, trasferito ai comuni le funzioni che, a livello statale, l'art. 242 cod. ambiente attribuisce alle regioni, da esercitare attraverso procedure nelle quali i comuni intervengono rilasciando un parere in ordine all'approvazione da parte delle stesse regioni dei progetti di bonifica dei siti inquinati.

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 e adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.).

Sotto tale profilo la Corte richiama i principi affermati nella sent. 189/2021, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma regionale (l'art. 6, comma 2, lettere *b* e *c*, quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera *b*, della l.r. Regione Lazio 27/1998, recante «Disciplina regionale della gestione dei rifiuti»), nel rilevato contrasto della delega della funzione amministrativa ivi conferita dall'ente regionale ai comuni – in tema di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti derivanti dall'autodemolizione e rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti – con la diversa allocazione di detta funzione, prevista dal codice dell'ambiente in favore della regione. Nell'occasione, la Corte ha osservato che con tale disposizione la Regione Lazio aveva inciso, senza esservi abilitata dalla predetta fonte normativa statale, su una competenza ad essa attribuita dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. La modifica della competenza regionale fissata dal cod. ambiente, operata dall'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), l.r. Lazio 27/1998, attraverso la delega ai comuni della funzione autorizzatoria ivi indicata, contrasta – ha chiarito la pronuncia citata – con il parametro evocato perché introduce una deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in assenza – sia nell'ordito costituzionale, sia nel codice dell'ambiente – di una disposizione che abiliti alla descritta riallocazione.

La Corte passa poi a richiamare la propria giurisprudenza in materia secondo cui la potestà legislativa esclusiva statale *ex art. 117, secondo comma, lettera s*), Cost. esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sent. 189/2021 e, ivi richiamate, sent. 246/2017 e 641/1987), che sarebbero vanificate ove si attribuisse alla regione «la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale».

Ad una siffatta iniziativa si accompagnerebbe una modifica, attraverso un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale all'esito di una ragionevole valutazione di congruità del livello regionale come il più adeguato alla cura della materia.

I medesimi principi non possono non trovare applicazione nella specifica materia oggetto della presente questione: nel disegno del legislatore statale contenuto nel codice dell'ambiente si riserva

alla regione la funzione amministrativa nella materia della bonifica dei siti inquinati (artt. 198 e 242 d.lgs. 152/2006), materia per costante, risalente giurisprudenza costituzionale ricompresa in quella dell'ambiente e quindi riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (tra le molte sent. 251 e 86 del 2021; in tema di messa in sicurezza, più recentemente, sent.50/2023).

A fortiori la Corte rileva che l'art. 198, comma 4, cod. ambiente attribuisce ai comuni il potere di «esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni» definendo in chiave ancillare la competenza propria di detti enti, di cui resta escluso ogni concorrente potere di esercizio sulla funzione amministrativa, secondo previsione di legge. La volontà del legislatore regionale di modificare nei termini sopra precisati l'assetto delle competenze voluto dalla Costituzione emerge, del resto, dagli stessi lavori preparatori della l.r. 30/2006 (cfr. la relazione illustrativa che secondo cui «[l]’attuale normativa (titolo V del d.lgs. 152/2006) assegnando alla regione le funzioni amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, oltre ad aver interrotto il “passaggio” di competenze all’ente locale promosso dalle leggi Bassanini e poi garantito a livello costituzionale, ha di fatto annullato l’ormai consolidato svolgimento delle funzioni amministrative a livello di governo locale e l’attuazione degli obiettivi programmatici individuati e condivisi dalle politiche del governo regionale. Il presente articolo ha lo scopo di “riconsegnare” all’ente locale (il comune), le funzioni amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, ad essi già attribuite dalla normativa previgente al d.lgs. 152/2006 (d.lgs. 22/1997 e d.m. 471/1999)». Con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5 l.r. 30/2006.

SENTENZA N. 160
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, nel procedimento vertente tra E. spa e altro e il Comune di Monticelli Brusati e altri, con ordinanza del 9 agosto 2022, iscritta al n. 123 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di E. spa e di G. R., nonché l'atto di intervento della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Andrea Martelli per E. spa e G. R. e Alessandra Zimmitti per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006, nella parte in cui «attribuisce alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative, in materia di bonifica dei siti inquinati».

Ad avviso del rimettente, la norma regionale oggetto della questione di legittimità costituzionale introdurrebbe un modello di distribuzione delle competenze decisionali che, nell'individuare nel comune territorialmente competente l'ente al quale è assegnata la cura del procedimento amministrativo di bonifica di un sito inquinato, sarebbe in contrasto con la volontà del legislatore nazionale, che ha invece attribuito, con gli artt. 198 e 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, dette competenze alle regioni e, quindi, recherebbe *vulnus* alla riserva di competenza legislativa esclusiva statale stabilita, nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali», dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La disposizione costituzionale fornirebbe «una chiara ed univoca indicazione della fonte legislativa legittimata ad operare, in via esclusiva, la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali», sicché dovrebbe escludersi che il codice dell'ambiente, nell'attribuire alle regioni siffatta competenza, ne abbia, anche, consentito l'allocazione ad un differente livello governativo, neppure nel caso in cui il fenomeno inquinante rivesta un rilievo meramente locale.

2.– Devono essere preliminarmente esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione Lombardia per difetto di rilevanza della questione.

2.1.– Il provvedimento impugnato nel giudizio principale, secondo la Regione, verrebbe attinto dalla declaratoria di illegittimità costituzionale esclusivamente nella parte in cui il comune ha ordinato la bonifica del sito inquinato, restando invece valido ed efficace là dove l'ente ha disposto la rimozione dei rifiuti, attività di competenza del Comune (art. 198 cod. ambiente).

2.2.– In ogni caso, a parere dei ricorrenti sarebbe indifferente che detto provvedimento sia stato emesso dalla Regione o dal Comune, in quanto esso conserverebbe il medesimo contenuto anche ove emesso dalla prima, sussistendo i presupposti di fatto e diritto previsti dalla normativa in materia.

3.– L'eccezione non è fondata in relazione a nessuno degli articolati profili, per le ragioni di seguito indicate.

3.1.– Alla stregua della costante giurisprudenza costituzionale in tema di accertamento del requisito della rilevanza, segnato dal nesso di pregiudizialità che correla il giudizio incidentale innanzi a questa Corte a quello principale di merito, detto requisito implica necessariamente che la sollevata questione di legittimità costituzionale abbia nel procedimento *a quo* un'incidenza attuale e non meramente eventuale. Il postulato della pregiudizialità della questione richiede infatti che questa si concreti solo quando il dubbio di contrasto con la Costituzione investa una norma dalla cui applicazione, ai fini della definizione del giudizio dinanzi a lui pendente, il giudice *a quo* dimostri di non poter prescindere.

Il controllo di questa Corte sulla rilevanza della questione è, peraltro, limitato alla non implausibilità delle motivazioni sui «presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere» (*ex plurimis*, sentenze n. 269 del 2022; nello stesso senso, n. 35 del 2017).

In particolare, il giudice rimettente è chiamato a valutare, sia pure in via deliberativa e prognostica, allo stato degli atti e dell'iter decisionale, la questione di legittimità costituzionale con riguardo ai requisiti di attualità e rilevanza che sono, del pari, oggetto del controllo in sede di giudizio dinanzi a questa Corte, pur destinato a fermarsi alla non implausibilità delle motivazioni addotte dal rimettente (*ex plurimis*, ancora sentenze n. 269 del 2022 e n. 35 del 2017).

Nella specie, il TAR rimettente ha individuato i contenuti della determinazione del Comune di Monticelli Brusati dinanzi a sé impugnata, rimarcando che essa ha imposto ai ricorrenti una vera e propria bonifica dell'area e, ancora, l'obbligo di predisporre una successiva analisi del rischio, con chiaro richiamo all'art. 242 cod. ambiente ed alle procedure amministrative previste in materia di bonifica dei siti inquinati e correlate e strumentali attività.

3.1.1.– Come affermato da questa Corte, anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di legittimità costituzionale e di una più efficace garanzia dell'esercizio dello scrutinio di conformità della legislazione a Costituzione (sentenze n. 59 del 2021 e n. 77 del 2018), il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta che le parti in causa potrebbero conseguire all'esito del giudizio principale (sentenze n. 59 del 2021 e n. 174 del 2019), ma nella necessità di applicare la disposizione censurata in ragione del suo correlarsi, nel percorso argomentativo del giudizio principale, all'incidenza della pronuncia di questa Corte (sentenza n. 254 del 2020).

Peraltro, la circostanza che i contenuti del provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* sarebbero solo limitatamente incisi dalla invocata pronuncia di illegittimità costituzionale o, ancora, l'"indifferenza" agli interessi dei ricorrenti del giudizio principale del requisito della competenza all'adozione del provvedimento stesso in ragione del carattere comunque necessitato dei suoi contenuti su cui verrebbe a cadere la stessa pronuncia, sono evidenze estranee al sindacato demandato a questa Corte in punto di rilevanza della questione dedotta, che rimane, invece, circoscritto all'applicabilità della disposizione censurata nel giudizio *a quo* (sentenza n. 174 del 2016).

3.1.2.– La Regione Lombardia solleva un ulteriore profilo di inammissibilità nella memoria illustrativa depositata il 14 marzo 2023: il provvedimento impugnato nel giudizio presupposto, occasione del sollevato dubbio di legittimità costituzionale, non sarebbe stato inteso nei suoi esatti

contenuti dal rimettente, non sembrando «disporre la bonifica, bensì la rimozione dei rifiuti presenti nell'area. Competenza questa in capo ai Comuni, ai sensi dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006».

3.1.3.– L'eccezione – peraltro connotata da profili di contraddittorietà rispetto ai contenuti di quella già formulata nell'atto di costituzione, in cui del provvedimento impugnato si deduceva la coeva presenza di un ordine di bonifica e di uno di rimozione di rifiuti, e comunque perplessa nelle sue conclusioni – si rivela non fondata.

Per i già richiamati principi, l'ordinanza di rimessione individua, infatti, con motivazione non implausibile, il contenuto del provvedimento impugnato e ravvisa in esso un profilo di incompetenza del Comune all'adozione dell'atto.

4.– Nel merito la questione è fondata.

4.1.– Il censurato art. 5 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006, la cui rubrica reca: «Funzioni amministrative di competenza comunale in materia di bonifica di siti contaminati», così testualmente recita: «1. Sono trasferite ai comuni le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell'ambito del territorio di un solo comune, concernenti: *a*) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del piano della caratterizzazione e l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 3 e 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); *b*) la convocazione della conferenza di servizi e l'approvazione del documento di analisi di rischio, di cui all'articolo 242, comma 4, del d.lgs. 152/2006; *c*) l'approvazione del piano di monitoraggio, di cui all'articolo 242, comma 6, del d.lgs. 152/2006; *d*) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e delle eventuali ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, nonché l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 7 e 13, del d.lgs. 152/2006; *e*) l'accettazione della garanzia finanziaria per la corretta esecuzione e il completamento degli interventi autorizzati, di cui all'articolo 242, comma 7, del d.lgs. 152/2006; *f*) l'approvazione del progetto di bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni, di cui all'articolo 249 e all'allegato 4 del d.lgs. 152/2006. 2. È altresì trasferita ai comuni l'approvazione della relazione tecnica per la rimodulazione degli obiettivi di bonifica, di cui all'articolo 265, comma 4, del d.lgs. 152/2006. 3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 non si applicano agli interventi di bonifica e/o di messa in sicurezza oggetto di strumenti di programmazione negoziata di cui alla legge regionale 14 marzo 2003, n. 2 (Programmazione negoziata regionale). 4. Le procedure di cui ai commi 1 e 2, per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, la Regione ha già concluso la conferenza di servizi, rimangono di competenza della Regione medesima limitatamente all'adozione del provvedimento conclusivo della singola fase del procedimento».

La Regione Lombardia ha, dunque, trasferito ai comuni le funzioni che, a livello statale, l'art. 242 cod. ambiente attribuisce alle regioni, da esercitare attraverso procedure nelle quali i comuni intervengono rilasciando un parere in ordine all'approvazione da parte delle stesse regioni dei progetti di bonifica dei siti inquinati.

4.2.– 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 e adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.).

4.2.1.– Vanno qui richiamati i principi affermati nella sentenza n. 189 del 2021, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale (l'art. 6, comma 2, lettere *b* e *c*, quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera *b*, della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27, recante «Disciplina regionale della gestione dei rifiuti»), nel rilevato contrasto della delega della funzione amministrativa ivi conferita dall'ente regionale ai comuni – in tema di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti

derivanti dall'autodemolizione e rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti – con la diversa allocazione di detta funzione, prevista dal codice dell'ambiente in favore della regione.

Nell'occasione, questa Corte ha osservato che con la disposizione in scrutinio la Regione Lazio aveva inciso, senza esservi abilitata dalla predetta fonte normativa statale, su una competenza ad essa attribuita dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

La modifica della competenza regionale fissata dal cod. ambiente, operata dall'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, attraverso la delega ai comuni della funzione autorizzatoria ivi indicata, contrasta – ha chiarito la pronuncia citata – con il parametro evocato perché introduce una deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in assenza – sia nell'ordito costituzionale, sia nel codice dell'ambiente – di una disposizione che abiliti alla descritta riallocazione.

4.2.2. – Come già rimarcato da questa Corte, la potestà legislativa esclusiva statale *ex art.* 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sentenza n. 189 del 2021 e, ivi richiamate, sentenze n. 246 del 2017 e n. 641 del 1987), che sarebbero vanificate ove si attribuisse alla regione «la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale» (ancora sentenza n. 189 del 2021).

Ad una siffatta iniziativa si accompagnerebbe una modifica, attraverso un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale all'esito di una ragionevole valutazione di congruità del livello regionale come il più adeguato alla cura della materia.

4.3.– I medesimi principi non possono non trovare applicazione nella specifica materia oggetto della presente questione: nel disegno del legislatore statale contenuto nel codice dell'ambiente si riserva alla regione la funzione amministrativa nella materia della bonifica dei siti inquinati (artt. 198 e 242 del d.lgs. n. 152 del 2006), materia per costante, risalente giurisprudenza costituzionale ricompresa in quella dell'ambiente e quindi riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (tra le molte sentenze n. 251 e n. 86 del 2021; in tema di messa in sicurezza, più recentemente, sentenza n. 50 del 2023).

4.4.– A conferma delle conclusioni fin qui raggiunte, si rileva che l'art. 198, comma 4, cod. ambiente attribuisce ai comuni il potere di «esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni» definendo in chiave ancillare la competenza propria di detti enti, di cui resta escluso ogni concorrente potere di esercizio sulla funzione amministrativa, secondo previsione di legge.

4.5.– La previsione, contenuta nella norma censurata, di un modulo organizzativo diverso da quello descritto, in cui sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative nella materia *de qua*, non è neppure legittimata – come invece sostiene la Regione Lombardia – dalla disciplina della materia di bonifica dei cosiddetti siti orfani, funzionale al recupero e alla riqualificazione della superficie del suolo, contenuta nel PNRR là dove si distingue, con l'art. 1, comma 4, lettera *o*), del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, tra «soggetti attuatori pubblici», regioni e province autonome, che svolgono attività di indirizzo, coordinamento e supporto, e «soggetti attuatori esterni», definiti come soggetti pubblici, quali i comuni, di cui si avvalgono i primi per la realizzazione operativa degli interventi. È, infatti, in questo caso, la stessa legge statale che, con riferimento esclusivo alla materia di cui si tratta, attribuisce alle regioni il potere di conferire ai soggetti attuatori esterni attività e funzioni di natura amministrativa.

4.6.– La volontà del legislatore regionale di modificare nei termini sopra precisati l'assetto delle competenze voluto dalla Costituzione emerge, del resto, dagli stessi lavori preparatori della legge n. 30 del 2006. Si legge nella relazione illustrativa che «[l]'attuale normativa (titolo V del d.lgs. 152/2006) assegnando alla regione le funzioni amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, oltre ad aver interrotto il “passaggio” di competenze all'ente locale promosso dalle leggi

Bassanini e poi garantito a livello costituzionale, ha di fatto annullato l'ormai consolidato svolgimento delle funzioni amministrative a livello di governo locale e l'attuazione degli obiettivi programmatici individuati e condivisi dalle politiche del governo regionale. Il presente articolo ha lo scopo di "riconsegnare" all'ente locale (il comune), le funzioni amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, ad essi già attribuite dalla normativa previgente al d.lgs. 152/2006 (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e d.m. 25 ottobre 1999, n. 471).

5.- Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007)».

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

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 27 luglio 2023, n. 163

Materia: edilizia, urbanistica, paesaggio

Parametri invocati: art. 3, 9, 97, 117, secondo comma, lettere e), l) ed s) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 6, commi 2, lettera a), 3, 6, lettere b) e d), numeri 1) e 2), 11, lettere b) e c), 12, lettera d), e 14, lettera b); e dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022-2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera a), comma 6, lettera b) e lettera d), numeri 1) e 2), dell'art. 6, comma 12, lettera d), nella parte in cui introduce il comma 2-ter dell'art. 15 della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali);
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge in oggetto limitatamente alle parole «e nell'A.S.Re.M.»;
- 3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, lettera b), della legge in oggetto promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione;
- 4) infondatezza delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, lettere b) e c), della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.;
- 5) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.;
- 6) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 14, lettera b), della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Per quanto concerne l'art. 6, comma 2, della l.r. Molise 7/2022, la disposizione denunciata prolunga il termine entro il quale sono transitoriamente ammessi gli interventi modificativi dell'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica, in attesa che sopraggiunga un accordo tra Regione e Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo. Il ricorrente ritiene che questa previsione si ponga in contrasto con il principio di leale collaborazione, venendo con essa meno il legislatore regionale a un impegno già assunto dalla Regione Molise con il Governo, nonché «con i principi di copianificazione obbligatoria (artt. 135, 143 e 145 del Codice») e con gli artt. 3, 9 e 97 Cost.». Inoltre, si sostiene nel ricorso che «stante il generale abbassamento del livello di tutela, la novella contrasta anche con il valore primario e assoluto del paesaggio, riconosciuto dall'art. 9 Cost. (sentenza n. 367/2007)».

La Corte ritiene fondata tale questione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Essa ha ripetutamente affermato che il sistema di pianificazione paesaggistica, come delineato dal codice di settore, costituisce «attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti» (sentenza n. 229 del 2022). La «tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici

assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (sentenza n. 367 del 2007), rimanendo comunque salva la facoltà delle regioni «di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente» (sentenze n. 272 e n. 12 del 2009). E' fondata la censura che lamenta la violazione del principio della copianificazione paesaggistica che costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La previsione impugnata si pone al di fuori di qualsiasi schema di cooperazione o di collaborazione con l'autorità statale competente, pur con riferimento a beni il cui rilievo paesaggistico risulti attestato da apposito provvedimento ministeriale e che, come tali, richiedono la pianificazione congiunta ai sensi degli artt. 135, comma 1, e 143, comma 1, cod. beni culturali. Deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera a), della l.r. Molise 7/2022, per violazione della competenza esclusiva del legislatore statale che, nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ha codificato il principio della pianificazione paesaggistica congiunta negli artt. 135 e 145 cod. beni culturali.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'art. 6, comma 3, della l.r. Molise 7/2022 in materia di formazione professionale. Esso prevede che le funzioni inerenti all'accertamento dei requisiti per il riconoscimento dei centri di formazione professionale e delle sedi di svolgimento dei corsi, nonché quelle di vigilanza e di controllo tecnico, didattico, amministrativo e contabile sullo svolgimento delle attività corsuali «possono essere espletate anche mediante ricorso a figure esterne all'Amministrazione regionale, ove il dirigente del settore istruzione e formazione professionale ne ravvisi l'opportunità». A giudizio del ricorrente questa previsione si porrebbe in contrasto con gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla normativa interposta di cui agli artt. 7, commi 6 e 6-bis, e 19, commi 6, 6-bis e 6-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, che dettano specifici requisiti inerenti al conferimento di incarichi esterni, validi nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche. Il legislatore regionale avrebbe invaso la materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale, «posto che l'avvalimento del personale di cui trattasi avviene mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato».

La Corte ritiene che le questioni non siano fondate. La disposizione impugnata si limita a prevedere la possibilità che unità di personale "esterno" siano utilizzate dalla Regione per il compimento delle predette attività, ma non indica le modalità con le quali tale operazione dovrà essere compiuta. Essa, dunque, si ferma sulla soglia che attiene alla sfera organizzativa interna della struttura amministrativa della Regione, rientrando nel titolo di competenza regionale esclusivo che attiene all'organizzazione delle risorse umane e che riguarda la fase anteriore all'instaurazione del rapporto di lavoro.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, ancora, l'art. 6, comma 6, lettere b) e d), della l.r. Molise 7/2022, deducendo la violazione del principio di leale collaborazione, degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (evocati quali norme interposte). Le disposizioni impuginate modificano, estendendone la portata, la disciplina degli interventi edilizi straordinari di cui alla l.r. Molise 30/2009 (cosiddetta legge sul piano casa). L'estensione opera su un duplice piano, interessando ora la tipologia di costruzioni che possono subire ampliamenti della volumetria edilizia, ora il margine temporale entro il quale gli interventi in deroga vengono consentiti. Tratto comune è l'allargamento delle precedenti ipotesi di deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici. A giudizio del ricorrente si consentirebbe l'ampliamento, con incremento volumetrico fino al venti per cento, di tutti gli edifici situati nei centri storici, realizzati in qualunque tempo, e persino di futura costruzione (e non più, dunque, soltanto degli edifici a uso residenziale esistenti alla data del 31 dicembre 2014, secondo quanto indicato dal testo previgente). Il ricorrente richiama l'«impegno puntuale» che, in occasione di una precedente proroga dell'efficacia della legge regionale sul piano casa, era stato assunto dalla Regione Molise con il Governo. Nonostante la Regione si fosse, dunque, impegnata a riformulare le norme che consentono, ancora oggi, la realizzazione degli interventi edilizi in deroga, attraverso l'introduzione di un'esplicita previsione che richiamasse la necessità dell'autorizzazione paesaggistica, l'impugnata previsione in esame non solo

sarebbe venuta meno a tale impegno, ma avrebbe addirittura aggravato la situazione, disponendo la proroga di un anno della disciplina transitoria già prevista.

Con riguardo all'art. 6, comma 6, lettera b), che ha esteso la possibilità di realizzare l'ampliamento di edifici esistenti nei centri storici, deve essere anzitutto verificata la correttezza dell'interpretazione avanzata dal ricorrente, secondo il quale la novella del 2022 consentirebbe, oggi, l'ampliamento di tutti gli edifici situati nei centri storici a prescindere dall'epoca della loro realizzazione, e addirittura anche di quelli di futura costruzione. L'assunto non è corretto. Per effetto della novella del 2022, è adesso consentito, nei centri storici molisani, l'ampliamento volumetrico di tutti gli edifici esistenti, pur se destinati ad uso diverso da quello residenziale, purché si tratti di edifici esistenti alla data del 31 dicembre 2014.

Quanto precede, tuttavia, non esclude che permanga il vulnus lamentato nel ricorso, permanendo, rispetto alla precedente formulazione della norma, un'oggettiva estensione delle opere di ampliamento (che potranno adesso interessare tutti gli edifici, e non più solo quelli a uso residenziale, purché, comunque, esistenti alla data del 31 dicembre 2014). Secondo la Corte le questioni sono fondate. Essa ha ricondotto le disposizioni regionali attuative della disciplina del "Piano casa" alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto esse disciplinano, nel loro nucleo essenziale, aspetti attinenti alla normativa edilizia e urbanistica (da ultimo, ex plurimis, sentenza n. 17 del 2023). Con riguardo alle norme regionali che, successivamente all'adozione della legge sul piano casa di una determinata regione, hanno previsto proroghe per la realizzazione degli interventi in deroga, la Corte ha affermato che il conseguente ampliamento degli interventi assentibili non interferisce con il diverso profilo della tutela del paesaggio in quanto «il valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica [...] mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del "Piano casa", piano che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria». In questa prospettiva, qualora la legge regionale di proroga (o, comunque, di ampliamento oggettivo degli interventi assentibili secondo il piano casa) non preveda deroghe espresse alle previsioni di tutela paesaggistica, essa «può e deve essere interpretat[a] in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte» (così, ex plurimis, sentenza n. 59 del 2023); ciò, tuttavia, a condizione che, per l'appunto, si tratti di regione dotata di piano paesaggistico, frutto di condivisione con la competente autorità statale, secondo le prescrizioni del cod. beni culturali. Come ritenuto dalla Corte, infatti, l'omessa indicazione, da parte del legislatore regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore «non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali » (così, da ultimo, sentenza n. 251 del 2022). La Corte ritiene illegittima la modifica che ha interessato la disciplina sul recupero degli immobili situati nei centri storici di cui all'art. 2-bis, comma 1, della l.r. Molise 30/2009. L'ampliamento fino al venti per cento del volume esistente, oggi consentito anche per gli edifici non residenziali situati nei centri storici (purché esistenti alla data del 31 dicembre 2014), senza una contestuale ed esplicita clausola di salvaguardia delle norme dettate dal cod. beni culturali, e nell'attuale assenza di una pianificazione paesaggistica condivisa rischia di sottoporre i beni dotati, anche potenzialmente, di rilevanza paesaggistica ad un abbassamento della tutela praticabile, anche e soprattutto in prospettiva futura. Il procedimento di pianificazione, nel momento in cui interverrà, dovrà infatti confrontarsi con situazioni già consolidate eventualmente anche in modo irreversibile, per effetto dell'attuale disciplina maturata al di fuori del percorso condiviso con lo Stato. In simile situazione, non è sufficiente la clausola di salvezza, pur contemplata dal comma 2 dell'art. 2-bis in esame, che ammette gli ampliamenti in questione «ferme restando le autorizzazioni connesse alla disciplina dei vincoli». Ancor più grave è il vulnus recato dalle due ulteriori previsioni impugnate, che allargano la finestra temporale entro la quale sono consentiti gli interventi in deroga previsti dalla legge molisana sul "Piano casa". Entrambe le proroghe scontano una duplice mancanza. Per un verso, analogamente alla disposizione prima esaminata di cui

all'art. 2-bis, comma 1, anche qui non può considerarsi sufficiente la clausola di salvezza contenuta nel comma 2 dell'art. 11. Come nel caso prima esaminato, tale clausola fa salve unicamente le «specifiche forme di tutela» attualmente vigenti, derivanti quindi da una cornice pianificatoria che non è frutto della condivisione con lo Stato, mettendosi così a repentaglio la futura pianificazione che, pur entro i binari procedurali segnati dalle norme del cod. beni culturali, non potrà che prendere atto delle situazioni di fatto irrimediabilmente ormai consolidate. Per altro verso, e ancor più gravemente, l'effettiva vigenza di quella clausola di salvezza è revocabile in dubbio per il sopravvenire di altra clausola, meno ampia, che è stata introdotta direttamente nel testo del comma 1 e che, pur collocata all'interno della disposizione originariamente dedicata a segnare il generale ambito temporale di applicazione di tutti gli interventi del "Piano casa", si riferisce bensì alla salvaguardia dei beni paesaggistici, ma limitatamente «[a]gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici» (non, dunque, a tutti gli interventi assentibili in deroga, secondo la legge sul "Piano casa"). Ne risulta un quadro normativo regionale in cui l'ampliamento oggettivo degli interventi edilizi in deroga, assentibili secondo la legge sul "Piano casa" (a notevole distanza di tempo dall'approvazione di quest'ultima), non è assistito da adeguate clausole di salvaguardia paesaggistica, in un contesto che tuttora vede inattuate le norme del cod. beni culturali sulla pianificazione paesaggistica condivisa. Tutte e tre le disposizioni impugnate sono, pertanto, costituzionalmente illegittime per violazione della competenza esclusiva del legislatore statale – che, nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ha codificato il principio della pianificazione paesaggistica congiunta agli artt. 135 e 145 cod. beni culturali – e per il conseguente abbassamento del livello di tutela ambientale (art. 9 Cost.).

È poi impugnato l'art. 6, comma 11, della l.r. Molise 7/2022 che introduce modifiche alla l.r. Molise 9/1997, in materia di tutela, valorizzazione e gestione del demanio tratturi. Il thema decidendum va limitato alle previsioni di cui alle lettere b) e c) di tale comma, le uniche che formano oggetto delle censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri. Sul presupposto che si tratti di beni di interesse archeologico, come tali non alienabili, le nuove disposizioni sono impugnate per violazione degli artt. 3 e 9 Cost. – in relazione alle norme dettate dal d.lgs. n. 42 del 2004 in materia di alienazione dei beni culturali, in specie agli artt. 53 e 54 – nonché, limitatamente alle previsioni del nuovo art. 6, comma 4, della l.r. Molise 9/1997, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La questione riguardante il regime di alienabilità dei tratturi non è fondata. La tesi del ricorrente incorre, invero, in un evidente salto logico, laddove ritiene che, di per sé, il regime di alienabilità dei tratturi, come oggi disciplinato dalle norme censurate, possa comportare un vulnus alla tutela stabilita in base alla disciplina statale di riferimento. Quest'ultima, nel prescrivere il regime di inalienabilità, prende in considerazione i «beni culturali», che trovano definizione a opera del medesimo codice. Il regime del divieto di alienazione assiste, dunque, solo i «beni del demanio culturale» (art. 53, comma 2, cod. beni culturali) nonché, per quanto in questa sede interessa, «gli immobili e le aree di interesse archeologico» purché appartengano, per l'appunto, alla più ampia categoria dei «beni del demanio culturale» (art. 54, alinea, e comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 42 del 2004). Il presupposto da cui partono le disposizioni regionali impugnate, invece, è la preventiva perdita della demanialità dei tratturi, laddove «irrimediabilmente compromessi» per opera dell'uomo. Solo in quanto i tratturi non siano più parte della categoria dei beni culturali, perché oggetto di sdemanializzazione, essi potranno dunque essere alienati, secondo il procedimento delineato dalle norme molisane. In tal senso è chiara la stessa rubrica dell'art. 6 impugnato («Tratturi da sclassificare e alienare»), mentre il comma 1 precisa, come visto, che i suoli, prima di essere alienati, dovranno essere sdemanializzati. Viene quindi richiamato esplicitamente, dal legislatore regionale, l'istituto della sdemanializzazione o sclassificazione, che trova oggi disciplina nell'art. 12 cod. beni culturali. Del resto, come già visto, l'art. 4, comma 2, della stessa legge molisana richiama, per le attività di gestione e amministrazione dei tratturi, il necessario rispetto «dei vincoli disposti dal Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42»: formulazione generica che ben può essere interpretata nel senso di ricomprendere la procedura di

sdemanializzazione, così come disciplinata dal cod. beni culturali. Se ne rinviene ulteriore conferma, del resto, nel regolamento regionale n. 1 del 2003, di attuazione della l.r. Molise 9/1997, il cui art. 8 prevede espressamente la partecipazione della Soprintendenza archeologica del Molise al procedimento di sclassificazione e alienazione dei tratturi, stabilendo che il piano di alienazione dei tratturi, di cui all'art. 7 della l.r. Molise 9/1997, va redatto «dopo aver acquisito il parere della Soprintendenza Archeologica del Molise ai sensi della legge n. 490/1999». Risultano, dunque, pienamente rispettate le condizioni in presenza delle quali è possibile la sdemanializzazione e la conseguente alienazione dei tratturi. Non sono pertanto fondate le censure sollevate in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., non apprezzandosi alcun abbassamento della tutela rispetto agli standard previsti dalla normativa codicistica di settore.

La questione che ha ad oggetto l'art. 6, comma 11, lettera b), della l.r. Molise 7/2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 6, comma 4, della l.r. Molise 9/1997, promossa per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della concorrenza, è invece inammissibile. Ad essa, infatti, non si rinviene alcun riferimento nella delibera a impugnare adottata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, che non considera, ex professo, la previsione qui in esame e che tantomeno invoca il parametro della concorrenza.

È poi impugnato l'art. 6, comma 12, lettera d), della l.r. Molise 7/2022. Questa disposizione introduce i nuovi commi 2-bis e 2-ter nell'art. 15 della l.r. Molise 8/2015, che disciplina la dotazione organica dell'Agenzia regionale per la ricostruzione post-sisma e per le opere strategiche e la tutela del territorio (ARPS). Le nuove previsioni riconoscono all'Agenzia la facoltà di assumere personale «al ricorrere delle condizioni previste dalla vigente normativa, previa predisposizione del piano triennale dei fabbisogni di personale e nel rispetto dei vincoli assunzionali». Al contempo, esse precisano le modalità di copertura «degli ulteriori posti della dotazione organica dell'Agenzia», che dovrà avvenire «con procedura selettiva riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nelle materie di cui all'articolo 11, comma 3-quater, della presente legge». A giudizio del ricorrente, tale normativa violerebbe gli artt. 97, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, Cost., con riferimento, quest'ultimo, alla materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica», in relazione agli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto, pur nella scarsa chiarezza, consentirebbe una surrettizia stabilizzazione di personale, al di fuori dei limiti consentiti dalle richiamate norme statali interposte. Inoltre, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sarebbe violata in quanto «le norme regionali in tema di stabilizzazione incidono sulla regolamentazione del rapporto precario [...] e determinano, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico».

La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata. La Corte ha ricondotto alla materia dell'ordinamento civile le norme regionali che intervengono direttamente a modificare il rapporto di lavoro già in essere del dipendente pubblico, trasformandolo da precario in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con conseguente loro declaratoria di illegittimità costituzionale (ex plurimis, tra le ultime, sentenze n. 53 e n. 61 del 2023). La disposizione impugnata, riferendosi a posti «ulteriori» della dotazione organica e quindi distinti e in aggiunta rispetto a quelli oggetto di copertura ai sensi del comma 2-bis, consente di completare la dotazione organica dell'Agenzia anche mediante la stabilizzazione dei rapporti di lavoro cosiddetti precari, al di fuori tuttavia dei limiti entro i quali simile operazione è consentita dalle fonti statali indicate dal ricorso. Si introduce, infatti, una evidente deroga alla previsione statale che, come condizione necessaria per la stabilizzazione del personale, attuata mediante procedure selettive riservate, richiede il necessario «rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del cinquanta per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale» (art. 35, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001). Venendo meno a tale condizione, il legislatore regionale amplia la possibilità stessa di ricorrere all'eccezionale strumento di novazione dei rapporti di lavoro, incidendo sul regime dei contratti di lavoro dei dipendenti coinvolti e, dunque, sull'ordinamento civile. La

disposizione de qua, quindi, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

È impugnato ancora l'art. 6, comma 14, lettera b), della l.r. Molise 7/2022, che sostituisce il comma 1 dell'art. 2 della l.r. Molise 12/2020, recante la disciplina sulla valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano. Esso rimette ai comuni la redazione di piani di recupero, ripristino, conservazione e costruzione dei trabucchi, con la precisazione che ciò dovrà avvenire «nel rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano regionale di utilizzazione degli arenili (PRUA) e nel Piano spiaggia comunale (PSC)», i quali, a loro volta, dovranno essere modificati in recepimento della disciplina dettata dalla medesima l.r. Molise 12/2020, nonché di quanto previsto dalla precedente l.r. Molise 44/1999, parimenti dedicata al recupero dei trabucchi. A giudizio del ricorrente, la disposizione così introdotta contrasterebbe con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle «norme interposte» di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, sovvertendo sia il complessivo sistema delle competenze, sia il rapporto di gerarchia che sussiste tra gli strumenti di pianificazione territoriale, come stabilito dal codice di settore, il quale impone la prevalenza del piano paesaggistico da approvarsi previa intesa con lo Stato.

Secondo la Corte, le questioni non sono fondate. I piani comunali sui trabucchi sono volti semplicemente a delinearne le modalità di recupero, ripristino, conservazione e costruzione per le finalità di valorizzazione di tali beni. Secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza della Corte, «tutela» e «valorizzazione» esprimono – sia per esplicito dettato costituzionale, sia per disposizione del codice dei beni culturali (artt. 3 e 6) – aree di intervento diversificate, anche se spesso tra di loro connesse. La «tutela» dei beni culturali è attribuita allo Stato, ai fini dell'«esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione»; mentre alle Regioni, ai fini della valorizzazione, spettano «la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio (sentenza n. 194 del 2013)» Alla luce di quanto precede, deve concludersi che la disposizione regionale impugnata si mantiene nell'ambito della valorizzazione dei trabucchi, rimessa alla competenza legislativa concorrente delle regioni, senza che emergano violazioni di principi fondamentali dettati dalla legislazione statale né, con essi, aspetti di abbassamento della tutela ambientale, in contrasto con l'art. 9 Cost. Non è dunque conferente il parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., evocato dal ricorrente, con conseguente non fondatezza della questione promossa, posto che, come da ultimo ribadito dalla Corte, «[l']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)»

Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 8 della l.r. Molise 7/2022 che prevede la stabilizzazione del personale “precario” della Regione, degli enti strumentali e dell'Azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM), secondo le modalità, i tempi e i requisiti previsti dall'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. Il ricorrente ravvisa nella disposizione impugnata la violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, mancando di richiamare i commi 11 e 11-bis dell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, essa determinerebbe un disallineamento della finestra temporale delle stabilizzazioni per il personale del Servizio sanitario regionale, fissando il termine del 31 dicembre 2023 anziché (come previsto dalla fonte statale) quello del 31 dicembre 2022.

La questione è fondata anzitutto per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Analogamente a quanto già si è affermato per la precedente questione riguardante la stabilizzazione del personale dell'ARPS, anche in questo caso la previsione impugnata, nel consentire la trasformazione del rapporto di lavoro precario del personale dell'ASREM, si muove al di fuori dei limiti individuati dalle fonti statali, con conseguente invasione della competenza esclusiva del legislatore statale nella materia «ordinamento civile». La violazione di tale parametro è stata del resto rinvenuta pure a fronte di una disciplina regionale che, consentendo – come nella specie – la trasformazione del rapporto di lavoro da precario a rapporto a tempo indeterminato, stabilisca un limite temporale diverso rispetto a quello prescritto, per le procedure di stabilizzazione, dalla

normativa statale di riferimento. La previsione, da parte del legislatore regionale, di finestre temporali diverse, entro le quali sono consentite le procedure di stabilizzazione, incide anch'essa sul regime dei contratti di lavoro dei dipendenti che sono coinvolti e, dunque, sull'ordinamento civile, posto che viene ampliata – rispetto alle parallele previsioni della legge statale – la platea dei casi per i quali è consentita la novazione del rapporto di lavoro. Tanto è allora sufficiente per ritenere costituzionalmente illegittima la disposizione molisana impugnata, sotto il profilo della violazione del riparto di competenze (sentenza n. 195 del 2021), sia pure limitatamente alle previste stabilizzazioni del personale dell'ASREM. L'aver previsto una data diversa, per l'attuazione della stabilizzazione in favore delle richiamate tipologie di personale sanitario, afferente all'ASREM, determina, dunque, un vulnus rispetto alla normativa nazionale di riferimento, che non spettava al legislatore regionale introdurre con propria legge (sentenza n. 99 del 2023).

La questione è fondata anche lungo il versante del venir meno, da parte della Regione Molise, agli obblighi che ad essa incombono quale Regione sottoposta alla procedura di rientro dal disavanzo delle spese sanitarie. Come recentemente rilevato dalla Corte, infatti, è ancora operativo l'accordo sottoscritto il 27 marzo 2007 tra Ministro della salute, Ministro dell'economia e delle finanze e Presidente della Regione Molise, concernente, per l'appunto, il piano di rientro dal disavanzo del servizio sanitario regionale (da ultimo, sentenza n. 20 del 2023). Non essendosi concluso nei termini previsti, detto piano è proseguito con diversi programmi operativi. Viene in rilievo, in particolare, come da costante giurisprudenza della Corte, l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», a norma dei quali sono vincolanti, per la regione che li abbia sottoscritti, i piani di rientro e i programmi operativi che – ai sensi dei commi 88 e 88-bis del medesimo art. 2 – ne costituiscono attuazione e aggiornamento (da ultimo, sentenza n. 20 del 2023). La regione è quindi obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro (sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014), con conseguente illegittimità costituzionale delle leggi regionali che – come nella specie – vadano in direzione opposta.

SENTENZA N. 163
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, lettera *a*), 3, 6, lettere *b*) e *d*), numeri 1) e 2), 11, lettere *b*) e *c*), 12, lettera *d*), e 14, lettera *b*); e dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022-2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 luglio 2022, depositato in cancelleria il successivo 28 luglio, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio del 19 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale concernenti alcune disposizioni della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che detta norme, afferenti a varie materie, collegate alla manovra di bilancio regionale 2022-2024.

2.– È impugnato anzitutto l'art. 6, comma 2, della legge reg. Molise n. 7 del 2022. Come emerge chiaramente dal testo della censura, essa è limitata alla previsione recata dalla lettera *a*), che sostituisce le parole «30 aprile 2022» con quelle «30 aprile 2023» nel testo dell'art. 1, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Molise n. 25 del 2008, concernente la disciplina degli interventi edilizi per il recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati e dei porticati.

La disposizione denunciata prolunga il termine entro il quale sono transitoriamente ammessi gli interventi modificativi dell'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica, in attesa che sopraggiunga un accordo tra Regione e Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo (oggi: Ministero della cultura). Il testo di risulta dell'ultimo periodo dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2008, a seguito della sostituzione operata con l'intervento normativo, è il seguente: «Nelle more dell'adozione di provvedimenti consequenziali al predetto accordo e comunque fino al 30 aprile 2023, sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti».

Il ricorrente ritiene che questa previsione si ponga in contrasto con il principio di leale collaborazione, venendo con essa meno il legislatore regionale a un impegno già assunto dalla

Regione Molise con il Governo, nonché «con i principi di copianificazione obbligatoria (artt. 135, 143 e 145 del Codice») e con gli artt. 3, 9 e 97 Cost.».

Inoltre, si sostiene nel ricorso che «stante il generale abbassamento del livello di tutela, la novella contrasta anche con il valore primario e assoluto del paesaggio, riconosciuto dall'art. 9 Cost. (sentenza n. 367/2007)».

2.1.– Prima di esaminare nel merito le censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, è opportuno un breve inquadramento della disposizione impugnata nel contesto regionale di riferimento.

Il territorio molisano risulta attualmente disciplinato, sotto il profilo della tutela paesistica, dai Piani territoriali paesistico-ambientali di area vasta (PTPAAV), adottati, per ciascuna delle «aree vaste» in cui è stato suddiviso lo stesso territorio, ai sensi della legge della Regione Molise 1° dicembre 1989, n. 24 (Disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali). Esistono ancora oggi, pertanto, otto diversi Piani paesistici di area vasta, approvati tra il 1997 e il 1999, il cui «insieme» costituisce il «Piano territoriale paesistico-ambientale regionale» (così l'art. 2 della legge reg. Molise n. 24 del 1989). A norma dell'art. 7 della stessa legge, i PTPAAV sono adottati dalla Giunta regionale e, previa apposita istruttoria e partecipazione dei comuni, sono approvati dal Consiglio regionale. Non è dunque prevista alcuna partecipazione di organi ministeriali, salvo che nella forma della mera possibilità di un «parere» ai sensi dell'art. 7, quarto comma, secondo periodo, della legge reg. Molise n. 24 del 1989 (che, con riferimento al frangente temporale in cui il piano adottato rimane depositato per eventuali osservazioni, stabilisce quanto segue: «Entro tale periodo, inoltre, possono pervenire eventuali pareri di amministrazioni ed aziende autonome dello Stato, di Enti Territoriali ed Associazioni interessate»).

In tale contesto, che dunque registra ancora oggi la mancanza di un piano paesaggistico condiviso con il Governo, e quindi la perdurante omessa attuazione delle previsioni del cod. beni culturali che prescrivono l'elaborazione congiunta di detto piano tra Ministero e regioni, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 25 del 2008 consente, al quarto e ultimo periodo, la eccezionale e transitoria possibilità di effettuare modifiche all'aspetto esteriore degli edifici «anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti».

Tale possibilità si colloca nell'ambito della realizzazione degli interventi edilizi che sono ammessi dalla medesima legge regionale n. 25 del 2008, i quali consistono nel recupero, a fini residenziali, dei sottotetti, dei porticati, degli interrati e dei seminterrati (art. 1, comma 2), da effettuarsi previa segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA; art. 1, comma 4). Tra gli interventi ammessi sono previste, tra l'altro, opere di un certo spessore, come quelle volte alla realizzazione di finestre, lucernari, abbaini e terrazzi (art. 4, comma 3).

La proroga si innesta in un testo normativo frutto di precedenti integrazioni, via via succedutesi nel tempo. Rispetto all'originario testo dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 25 del 2008, che si riferiva, genericamente, alle citate opere di recupero, si è avuta una prima integrazione a opera dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Molise n. 14 del 2020, che ha aggiunto due periodi in chiusura del comma 1. Con essi, il legislatore regionale ha prescritto il necessario rispetto delle disposizioni di cui alla parte seconda del d.lgs. n. 42 del 2004, quelle cioè concernenti i beni culturali (così l'attuale secondo periodo del comma 1) e, quanto alla tutela dei beni paesaggistici, ha ammesso «gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici» solo «nei casi e nei limiti previsti dai piani paesaggistici di cui agli articoli 135, comma 1, e 143, comma 2, ovvero dalla disciplina d'uso dei beni paesaggistici, di cui agli articoli 140, 141 e 141-bis, ovvero nei casi e nei limiti individuati mediante apposito accordo stipulato tra la Regione e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, destinato a confluire nei piani paesaggistici» (così l'attuale terzo periodo del comma 1).

In tal modo, il legislatore molisano, pur nella perdurante assenza di un piano paesaggistico condiviso con lo Stato ai sensi delle previsioni del cod. beni culturali, aveva già ammesso la possibilità di modifiche all'aspetto esteriore degli edifici purché entro i binari di una concertazione di livello preliminare, destinata teoricamente a confluire nella pianificazione paesaggistica (una volta, naturalmente, che questa fosse stata definitivamente varata).

Una seconda integrazione è stata poi apportata dall'art. 7, comma 8, della legge reg. Molise n. 1 del 2021, che ha aggiunto, in coda al comma 1 in esame, un ulteriore periodo (il quarto, e attualmente ultimo). Esso consente, in via transitoria, e «anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti», la realizzazione delle modifiche esteriori pur nelle more dell'adozione dei provvedimenti consequenziali al predetto accordo con il Ministero, dunque sostanzialmente prescindendo da quest'ultimo, con conseguente deviazione unilaterale rispetto al previsto percorso condiviso di redazione del piano paesaggistico.

Come detto, la proroga al 30 aprile 2023, oggetto della presente questione, si riferisce proprio a quest'ultima possibilità, ammessa dal quarto periodo del comma 1 in esame.

2.2.– Tanto premesso, le questioni sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che il sistema di pianificazione paesaggistica, come delineato dal codice di settore, costituisce «attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti (da ultimo, sentenze n. 187, n. 45 e n. 24 del 2022, n. 219 e n. 74 del 2021)» (sentenza n. 229 del 2022). L'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica assurge, dunque, a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 187, n. 45 del 2022, n. 74 del 2021 e n. 240 del 2020), ed è espressione delle scelte del legislatore nazionale, dotato in materia di competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Come pure chiarito da questa Corte, la «tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (sentenza n. 367 del 2007), rimanendo comunque salva la facoltà delle regioni «di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente» (sentenze n. 272 e n. 12 del 2009).

Coglie pertanto nel segno la censura che lamenta la violazione del principio della copianificazione paesaggistica, come codificato nelle norme nazionali di settore richiamate dal ricorso, che costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La previsione impugnata, infatti, protrae nel tempo la possibilità, già eccezionale e transitoria, di realizzare modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori che risultino assoggettati a tutela paesaggistica (sulla base di vigenti prescrizioni ministeriali); e ciò stabilisce prescindendo, in modo esplicito, dal necessario percorso condiviso con lo Stato, finalizzato a confluire nel piano paesaggistico. Essa si pone, pertanto, al di fuori di qualsiasi schema di cooperazione o di collaborazione con l'autorità statale competente, pur con riferimento a beni il cui rilievo paesaggistico risulti attestato da apposito provvedimento ministeriale e che, come tali, richiedono la pianificazione congiunta ai sensi degli artt. 135, comma 1, e 143, comma 1, cod. beni culturali.

Siffatta previsione, come ulteriormente riferito nel ricorso, è stata introdotta dal legislatore molisano dopo che la stessa Regione si era formalmente impegnata con il Ministero (come risulta dalla nota prot. n. 104241, del 23 giugno 2021, che il ricorrente ha depositato), ad introdurre modifiche legislative che avrebbero dovuto essere di opposto tenore, in quanto dirette a contenere – e non a ulteriormente aggravare – la deroga al principio di pianificazione congiunta che era stata introdotta con la legge reg. Molise n. 1 del 2021. A fronte di simile impegno, peraltro, il ricorrente riferisce di non aver provveduto a impugnare la predetta legge regionale del 2021 proprio in un'ottica di collaborazione istituzionale.

In questo complessivo contesto, in cui la Regione, come chiarito, è priva di un piano paesaggistico frutto di condivisione con lo Stato, e in cui non è neppure stato raggiunto l'accordo preliminare volto alla sola regolazione degli interventi edilizi di modifica degli aspetti esteriori degli edifici (pur preannunziato dalla legge regionale n. 14 del 2020), la decisione unilaterale della Regione di

prorogare il termine entro il quale sono consentiti quegli interventi costituisce violazione non solo degli impegni assunti con il Governo, ma soprattutto di quanto prescritto dal cod. beni culturali che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire «l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente» (sentenza n. 210 del 2016).

Deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera a), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, per violazione della competenza esclusiva del legislatore statale che, nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ha codificato il principio della pianificazione paesaggistica congiunta negli artt. 135 e 145 cod. beni culturali.

Restano assorbite le ulteriori censure.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'art. 6, comma 3, della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che sostituisce l'art. 21, comma 2, della legge reg. Molise n. 10 del 1995, in materia di formazione professionale.

La nuova disposizione stabilisce le modalità con le quali la Regione o – per le attività loro delegate – le province esercitano i compiti inerenti alla vigilanza e al controllo sulla formazione professionale. Si prevede che le funzioni inerenti all'accertamento dei requisiti per il riconoscimento dei centri di formazione professionale e delle sedi di svolgimento dei corsi, nonché quelle di vigilanza e di controllo tecnico, didattico, amministrativo e contabile sullo svolgimento delle attività cursuali «possono essere espletate anche mediante ricorso a figure esterne all'Amministrazione regionale, ove il dirigente del settore istruzione e formazione professionale ne ravvisi l'opportunità».

A giudizio del ricorrente questa previsione si porrebbe in contrasto con gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla normativa interposta di cui agli artt. 7, commi 6 e 6-bis, e 19, commi 6, 6-bis e 6-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, che dettano specifici requisiti inerenti al conferimento di incarichi esterni, validi nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche. Il legislatore regionale avrebbe invaso la materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale, «posto che l'avvalimento del personale di cui trattasi avviene mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato».

3.1.– Deve premettersi che il legislatore molisano, già con la legge 9 dicembre 2019, n. 16 (Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro), aveva perseguito un obiettivo analogo a quello della disposizione oggi impugnata dallo Stato. In quell'occasione era stata istituita una struttura di supporto all'attività regionale dei servizi territoriali per il lavoro, volta a sopperire alla carenza di organico degli uffici regionali (artt. 1 e 3, comma 4), e destinata a operare anche nello specifico settore della formazione professionale, con il compito di realizzare una «base informativa inerente la filiera della formazione professionale regionale» (art. 1, comma 4). Si era previsto l'impiego, presso tale struttura, di personale esterno alla Regione, da individuarsi tra gli operatori della formazione professionale iscritti nel relativo albo regionale (art. 15).

Questa Corte, con la sentenza n. 257 del 2020, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di dette previsioni – unitamente ad altre della medesima legge regionale, parimenti afferenti al regime da applicarsi a tale personale “esterno” e alle modalità del suo impiego presso la Regione – per violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, ravvisando l'incompatibilità della complessiva disciplina regionale rispetto a quella statale che regola il trattamento giuridico dei dipendenti pubblici. Si è rilevato, in particolare, in quella occasione, che la legge molisana, nel prevedere un'utilizzazione tendenzialmente permanente dei lavoratori così individuati, per l'approntamento di una struttura «che l'organico regionale non era in grado di assicurare», istituiva una peculiare ipotesi di distacco del personale, non avente riscontri nel diritto privato del lavoro, e dunque priva dei suoi connotati essenziali che sono l'interesse dell'imprenditore distaccante e la temporaneità del distacco. Questa tendenziale “internalizzazione” di personale privato nell'organico regionale, proprio perché strettamente funzionale all'operatività della struttura di nuovo conio, è stata dunque ritenuta in contrasto non solo con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», ma altresì con il principio di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

La disposizione della legge reg. Molise n. 7 del 2022, oggetto della presente questione, pur perseguendo l'analogo obiettivo dell'“internalizzazione”, si pone tuttavia su un piano parzialmente diverso, in quanto il ricorso a figure esterne all'amministrazione regionale è adesso previsto in maniera eventuale, essendo rimesso ad apposita valutazione di opportunità da parte del dirigente del settore istruzione e formazione professionale, e soprattutto non forma oggetto di disciplina lungo il versante della costituzione del relativo rapporto di lavoro. L'impiego delle figure esterne, peraltro, è riferito solo all'espletamento di funzioni (di accertamento, vigilanza e controllo), in relazione allo specifico settore della formazione professionale, che per il resto rimangono istituzionalmente affidate agli uffici amministrativi già esistenti e che continueranno ad essere svolte dal personale pubblico disponibile (eventualmente, appunto, affiancato da quello esterno).

3.2.– Tanto premesso, le questioni non sono fondate, nei sensi di seguito precisati.

La disposizione impugnata si limita a prevedere la possibilità che unità di personale “esterno” siano utilizzate dalla Regione per il compimento delle predette attività, ma non indica le modalità con le quali tale operazione dovrà essere compiuta. Essa, dunque, si ferma sulla soglia che attiene alla sfera organizzativa interna della struttura amministrativa della Regione, rientrando nel titolo di competenza regionale esclusivo che attiene all'organizzazione delle risorse umane e che riguarda la fase anteriore all'instaurazione del rapporto di lavoro.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, sono ascrivibili alla materia dell'ordinamento civile gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, mentre rientrano nella competenza legislativa regionale quelli che riguardano profili pubblicistico-organizzativi che si collocano a monte (*ex plurimis*, sentenza n. 195 del 2021 e, con specifico riguardo all'impiego di soggetti “esterni” all'amministrazione, sentenza n. 70 del 2022).

Va tuttavia rilevato che la disposizione impugnata, accennando al «ricorso a figure esterne», e rimettendo la scelta ad una mera valutazione di opportunità del dirigente, lambisce la predetta soglia, lasciando intendere che l'impiego del personale esterno, anziché costituire una soluzione eccezionale praticabile entro le stringenti condizioni fissate dalla cornice statale di riferimento, costituirà il modello ordinario della gestione delle risorse umane nel particolare settore considerato. Affinché la disposizione stessa non presti il fianco alle censure prospettate, che (attraverso il richiamo agli artt. 117, secondo comma, lettera *l*, e 97 Cost.) si riferiscono alla violazione sia del riparto delle competenze legislative, sia a profili di buon andamento dell'amministrazione, in modo non dissimile dal vizio di illegittimità costituzionale rinvenuto nel menzionato precedente di cui alla sentenza n. 257 del 2020, occorre intenderne correttamente il significato, in linea con i predetti parametri costituzionali. Il ricorso alle figure esterne dovrà, quindi, essere interpretato nel senso che, qualora il dirigente competente ne ravvisi l'opportunità, dovranno comunque essere rispettati i requisiti e le modalità che le norme statali di settore – e, in specie, l'art. 7, commi 6 e 6-*bis*, nonché, quanto agli incarichi dirigenziali, l'art. 19, commi 6, 6-*bis* e 6-*ter*, t.u. pubblico impiego – impongono per il conferimento di incarichi individuali a soggetti esterni.

Così interpretata, la disposizione regionale impugnata si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale fatte valere dal ricorrente.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, ancora, l'art. 6, comma 6, lettere *b*) e *d*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, deducendo la violazione del principio di leale collaborazione, degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (evocati quali norme interposte). Le disposizioni impugnate modificano, estendendone la portata, la disciplina degli interventi edilizi straordinari di cui alla legge reg. Molise n. 30 del 2009 (cosiddetta legge sul piano casa). L'estensione opera su un duplice piano, interessando ora la tipologia di costruzioni che possono subire ampliamenti della volumetria edilizia, ora il margine temporale entro il quale gli interventi in deroga vengono consentiti. Tratto comune è l'allargamento delle precedenti ipotesi di deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici.

In particolare, con la lettera *b*), sono soppresse alcune parole nel testo dell'art. 2-*bis*, comma 1, della legge reg. Molise n. 30 del 2009, che già consentiva interventi di ampliamento volumetrico per il recupero degli edifici ricadenti nei centri storici. Nel dettaglio, sono soppresse «le parole ricomprese

tra “ampliamento degli edifici” ed “esistenti alla data del 31 dicembre 2014”». A giudizio del ricorrente, il conseguente testo di risulta consentirebbe l’ampliamento, con incremento volumetrico fino al venti per cento, di tutti gli edifici situati nei centri storici, realizzati in qualunque tempo, e persino di futura costruzione (e non più, dunque, soltanto degli edifici a uso residenziale esistenti alla data del 31 dicembre 2014, secondo quanto indicato dal testo previgente).

La seconda disposizione impugnata, ossia l’art. 6, comma 6, lettera *d*), al numero 1), ha provveduto invece a sostituire alcune parole nel testo dell’art. 11, comma 1, primo periodo, della legge regionale sul piano casa, che ne fissava la tempistica di applicazione. In luogo della data «31 dicembre 2022» viene adesso prevista la data del «31 dicembre 2024» nel seguente testo di risulta: «La segnalazione certificata di inizio attività o la denuncia di inizio attività di tutti gli interventi di cui alla presente legge devono essere presentate entro il 31 dicembre 2024».

Ancora, il numero 2) della lettera *d*) opera un’ulteriore sostituzione di date, questa volta intervenendo sul testo dell’ultimo periodo del medesimo art. 11, comma 1, della stessa legge regionale sul piano casa. Vengono sostituite le parole «30 aprile 2022» con le parole «30 aprile 2023», ottenendosi il seguente testo di risulta: «Nelle more dell’adozione di provvedimenti consequenziali al predetto accordo e comunque fino al 30 aprile 2023, sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all’aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti».

Riguardo a quest’ultima previsione, e similmente a quanto riferito per la prima questione (concernente analoga sostituzione di date nella corrispondente previsione della legge molisana sul recupero dei sottotetti, dei porticati, degli interrati e seminterrati), anche in questo caso il ricorrente richiama l’«impegno puntuale» che, in occasione di una precedente proroga dell’efficacia della legge regionale sul piano casa, era stato assunto dalla Regione Molise con il Governo. Nonostante la Regione si fosse, dunque, impegnata a riformulare le norme che consentono, ancora oggi, la realizzazione degli interventi edilizi in deroga, attraverso l’introduzione di un’esplicita previsione che richiamasse la necessità dell’autorizzazione paesaggistica, l’impugnata previsione in esame non solo sarebbe venuta meno a tale impegno, ma avrebbe addirittura aggravato la situazione, disponendo la proroga di un anno della disciplina transitoria già prevista. Ne conseguirebbe la violazione del principio di leale collaborazione, oltre che dei principi di copianificazione obbligatoria e di preminenza del piano paesaggistico, di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Costituzionalmente illegittima, altresì, sarebbe la proroga della legge sul piano casa, come disposta dall’art. 6, comma 6, lettera *d*), numero 1), della legge reg. Molise n. 7 del 2022. La proroga in questione, che è solo l’ultima di una lunga serie, finirebbe infatti per snaturare le finalità del piano casa, che consisteva, all’epoca, nell’ammettere interventi edilizi straordinari solo per un limitato periodo di tempo. Essa, dunque, si porrebbe in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per indebita invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, in relazione alle già richiamate prescrizioni del cod. beni culturali.

4.1.– Con riguardo alla disposizione molisana (art. 6, comma 6, lettera *b*, della legge regionale n. 7 del 2022), che ha esteso la possibilità, già in precedenza ammessa dall’art. 2-*bis* della legge regionale sul piano casa, di realizzare l’ampliamento di edifici esistenti nei centri storici, deve essere anzitutto verificata la correttezza dell’interpretazione avanzata dal ricorrente, secondo il quale la novella del 2022 consentirebbe, oggi, l’ampliamento di tutti gli edifici situati nei centri storici a prescindere dall’epoca della loro realizzazione, e addirittura anche di quelli di futura costruzione.

L’assunto non è corretto.

Il testo previgente era stato introdotto dall’art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l’utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l’edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l’edilizia scolastica)». Esso – come integrato dalla modifica introdotta dall’art. 7, comma 2, della legge della Regione Molise 24 gennaio 2018, n. 1 (Disposizioni

collegate alla manovra di bilancio 2018-2020 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), che aveva innalzato la percentuale di aumento volumetrico dall'originaria soglia massima del dieci per cento a quella (ancor oggi contemplata) del venti per cento – disponeva come segue: «Al fine di rigenerare il patrimonio edilizio ricadente nei centri storici di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale n. 1444/1968, è consentito l'ampliamento degli edifici ad uso residenziale, esistenti alla data del 31 dicembre 2014, fino al 20 per cento del volume esistente, se diretto all'esclusivo scopo di migliorarne la vivibilità o l'efficienza energetica oppure la fruibilità attraverso la eliminazione delle barriere architettoniche».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata avrebbe soppresso non solo le parole «ad uso residenziale», ma anche l'espressione «esistenti alla data del 31 dicembre 2014». Egli ritiene, pertanto, che la novella del 2022 consentirebbe oggi non solo di ampliare qualsiasi tipologia di edificio esistente nei centri storici (non più solo quelli ad uso residenziale), ma anche di prescindere dall'epoca di realizzazione dell'edificio, applicandosi anche ai manufatti di più recente realizzazione (e finanche a quelli che verranno costruiti in futuro).

In contrario, va rilevato che la norma del 2022 sopprime, letteralmente, come riferito, solo le parole «ricomprese tra “ampliamento degli edifici” ed “esistenti alla data del 31 dicembre 2014”». In base al significato lessicale dei termini impiegati, essa dunque elide solo quanto è “ricompreso” tra i due indicati estremi, ossia, unicamente, le parole «ad uso residenziale,». Ne consegue che, per effetto della novella del 2022, è adesso consentito, nei centri storici molisani, l'ampliamento volumetrico di tutti gli edifici esistenti, pur se destinati ad uso diverso da quello residenziale, purché si tratti di edifici esistenti alla data del 31 dicembre 2014.

4.2.– Quanto precede, tuttavia, non esclude che permanga il *vulnus* lamentato nel ricorso, permanendo, rispetto alla precedente formulazione della norma, un'oggettiva estensione delle opere di ampliamento (che potranno adesso interessare tutti gli edifici, e non più solo quelli a uso residenziale, purché, comunque, esistenti alla data del 31 dicembre 2014).

4.3.– Le questioni sono fondate.

Questa Corte ha ricondotto le disposizioni regionali attuative della disciplina del “Piano casa” alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto esse disciplinano, nel loro nucleo essenziale, aspetti attinenti alla normativa edilizia e urbanistica (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 17 del 2023). Con specifico riguardo alle norme regionali che, successivamente all'adozione della legge sul piano casa di una determinata regione, hanno previsto proroghe per la realizzazione degli interventi in deroga, questa Corte ha affermato che il conseguente ampliamento degli interventi assentibili non interferisce, di per sé solo considerato, con il diverso profilo della tutela del paesaggio, in quanto «il valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica [...] mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del “Piano casa”, piano che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria» (sentenze n. 17 del 2023, n. 229 del 2022 e n. 170 del 2021; nello stesso senso, *ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 124 del 2021).

In questa prospettiva, qualora la legge regionale di proroga (o, comunque, di ampliamento oggettivo degli interventi assentibili secondo il piano casa) non preveda deroghe espresse alle previsioni di tutela paesaggistica, essa «può e deve essere interpretat[a] in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 59 del 2023); ciò, tuttavia, a condizione che, per l'appunto, si tratti di regione dotata di piano paesaggistico, frutto di condivisione con la competente autorità statale, secondo le prescrizioni del cod. beni culturali. Come ritenuto da questa Corte, infatti, l'omessa indicazione, da parte del legislatore regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore «non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021)» (così, da ultimo, sentenza n. 251 del 2022). Conseguentemente, questa Corte ha

predicato la necessità di una «maggiore cautela» nel valutare le norme regionali che intersechino profili attinenti alla pianificazione paesaggistica, qualora ci si trovi di fronte alla mancanza di un piano paesaggistico codeciso tra lo Stato e la regione; e ciò, «[n]on perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse [...] permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 187 del 2022, sul punto richiamata dalla sentenza n. 251 del 2022).

Nel caso di specie, ai fini dell'accoglimento delle questioni promosse, assume rilevanza la medesima premessa da cui questa Corte è più sopra partita nell'esame della prima questione (punto 2.1. del presente *Considerato in diritto*), cui va aggiunta un'ulteriore circostanza che caratterizza il complessivo scenario di tutela paesaggistica vigente nella Regione Molise.

Da un lato, si ribadisce il rilievo della perdurante mancanza di una pianificazione paesaggistica condivisa con lo Stato. Non solo non è stato ancora approvato un piano paesaggistico secondo il procedimento indicato dal cod. beni culturali, ma (analogamente a quanto visto con riguardo alla prima questione) non sono stati nemmeno conclusi accordi prodromici a detta approvazione, pur già astrattamente previsti dalle norme che regolano aspetti settoriali della tutela paesistica, come nel caso che riguarda le possibili modifiche dell'aspetto esteriore degli edifici in contesti paesaggisticamente tutelati.

Dall'altro lato, ad aggravare il precario contesto di tutela, si è introdotta una deroga espressa al principio di prevalenza della tutela paesaggistica, pur se temporanea e limitata a specifici interventi edilizi. Una delle disposizioni impugnate, infatti, ammette la possibilità di realizzare modifiche all'aspetto esteriore degli edifici pur in contesti paesaggisticamente tutelati, prescindendo dunque dalle prescrizioni vigenti; e ciò è tanto più grave, in quanto tale norma è introdotta, come eccezione esplicita, in chiusura della disposizione (l'art. 11, comma 1, della legge regionale n. 30 del 2009) che stabilisce l'ambito di applicazione temporale della legge sul "Piano casa".

Alla luce delle osservazioni che precedono, emerge anzitutto l'illegittimità costituzionale della modifica che ha interessato la disciplina sul recupero degli immobili situati nei centri storici di cui all'art. 2-bis, comma 1, della legge reg. Molise n. 30 del 2009. L'ampliamento fino al venti per cento del volume esistente, oggi consentito anche per gli edifici non residenziali situati nei centri storici (purché esistenti alla data del 31 dicembre 2014), senza una contestuale ed esplicita clausola di salvaguardia delle norme dettate dal cod. beni culturali, e nell'attuale assenza di una pianificazione paesaggistica condivisa (sentenza n. 251 del 2022, punto 6.3. del *Considerato in diritto*), rischia di sottoporre i beni dotati, anche potenzialmente, di rilevanza paesaggistica ad un abbassamento della tutela praticabile, anche e soprattutto in prospettiva futura. Il procedimento di pianificazione, nel momento in cui interverrà, dovrà infatti confrontarsi con situazioni già consolidate (sentenza n. 187 del 2022, punto 9.4.1. del *Considerato in diritto*), eventualmente anche in modo irreversibile, per effetto dell'attuale disciplina maturata al di fuori del percorso condiviso con lo Stato.

In simile situazione, non è sufficiente la clausola di salvezza, pur contemplata dal comma 2 dell'art. 2-bis in esame, che ammette gli ampliamenti in questione «ferme restando le autorizzazioni connesse alla disciplina dei vincoli». Al momento, infatti, i «vincoli» così preservati sono solo quelli apposti in assenza della pianificazione condivisa con lo Stato, e dunque non si riferiscono a quelle situazioni che – pur potenzialmente tutelabili, all'esito del procedimento di pianificazione regolato ai sensi del codice di settore – rischiano di rimanere definitivamente compromesse per l'assenza di attuali protezioni.

Ancor più grave è il *vulnus* recato dalle due ulteriori previsioni impugnate, che allargano la finestra temporale entro la quale sono consentiti gli interventi in deroga previsti dalla legge molisana sul "Piano casa". Da un lato, viene prorogata al 31 dicembre 2024 la possibilità di presentare la SCIA o la dichiarazione di inizio attività (DIA) per tutti gli interventi edilizi in deroga (nuovo testo del primo periodo dell'art. 11, comma 1); dall'altro lato, è disposta la proroga al 30 aprile 2023 per gli interventi che comportano modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, pur se in contesti paesaggisticamente tutelati, nelle more dello specifico accordo Regione-Ministero (nuovo testo dell'ultimo periodo dell'art. 11, comma 1). Entrambe le proroghe scontano una duplice mancanza.

Per un verso, analogamente alla disposizione prima esaminata di cui all'art. 2-*bis*, comma 1, anche qui non può considerarsi sufficiente la clausola di salvezza contenuta nel comma 2 dell'art. 11 (secondo cui «Le disposizioni di cui alla presente legge, fatto salvo quanto previsto ai successivi commi, si applicano anche agli edifici soggetti a specifiche forme di tutela, a condizione che gli interventi siano espressamente autorizzati dall'autorità competente alla relativa tutela, in conformità della normativa statale, regionale o degli strumenti urbanistici e territoriali»). Come nel caso prima esaminato, tale clausola fa salve unicamente le «specifiche forme di tutela» attualmente vigenti, derivanti quindi da una cornice pianificatoria che non è frutto della condivisione con lo Stato, mettendosi così a repentaglio la futura pianificazione che, pur entro i binari procedurali segnati dalle norme del cod. beni culturali, non potrà che prendere atto delle situazioni di fatto irrimediabilmente ormai consolidate.

Per altro verso, e ancor più gravemente, l'effettiva vigenza di quella clausola di salvezza è revocabile in dubbio per il sopravvenire di altra clausola, meno ampia, che è stata introdotta direttamente nel testo del comma 1 (a opera, come già visto, dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Molise n. 14 del 2020, che ha introdotto il terzo periodo dell'art. 11, comma 1, della legge reg. Molise n. 30 del 2009) e che, pur collocata all'interno della disposizione originariamente dedicata a segnare il generale ambito temporale di applicazione di tutti gli interventi del "Piano casa", si riferisce bensì alla salvaguardia dei beni paesaggistici, ma limitatamente «[a]gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici» (non, dunque, a tutti gli interventi assentibili in deroga, secondo la legge sul "Piano casa"). Oltretutto, tale meno ampia clausola di salvezza è ulteriormente limitata dall'esplicita introduzione, proprio con una delle disposizioni impugnate nel presente giudizio, della deroga transitoria, che ammette le modifiche all'aspetto esteriore degli edifici anche nei contesti paesaggisticamente vincolati fino al 30 aprile 2023.

Ne risulta un quadro normativo regionale in cui l'ampliamento oggettivo degli interventi edilizi in deroga, assentibili secondo la legge sul "Piano casa" (a notevole distanza di tempo dall'approvazione di quest'ultima), non è assistito da adeguate clausole di salvaguardia paesaggistica, in un contesto che tuttora vede inattuare le norme del cod. beni culturali sulla pianificazione paesaggistica condivisa.

Tutte e tre le disposizioni impugnate sono, pertanto, costituzionalmente illegittime per violazione della competenza esclusiva del legislatore statale – che, nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ha codificato il principio della pianificazione paesaggistica congiunta agli artt. 135 e 145 cod. beni culturali – e per il conseguente abbassamento del livello di tutela ambientale (art. 9 Cost.).

Restano assorbite le ulteriori censure.

5.– È poi impugnato l'art. 6, comma 11, della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che introduce modificazioni alla legge reg. Molise n. 9 del 1997, in materia di tutela, valorizzazione e gestione del demanio tratturi.

Il *thema decidendum* va limitato alle previsioni di cui alle lettere *b*) e *c*) di tale comma, le uniche che formano oggetto delle censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri. Esse sostituiscono, rispettivamente, l'art. 6 e l'art. 7 della legge reg. Molise n. 9 del 1997, ridisegnando la disciplina della sclassificazione e dell'alienazione dei tratturi (art. 6) e del piano di alienazione degli stessi (art. 7). Sul presupposto che si tratti di beni di interesse archeologico, come tali non alienabili, le nuove disposizioni sono impugnate per violazione degli artt. 3 e 9 Cost. – in relazione alle norme dettate dal d.lgs. n. 42 del 2004 in materia di alienazione dei beni culturali, in specie agli artt. 53 e 54 – nonché, limitatamente alle previsioni del nuovo art. 6, comma 4, della legge reg. Molise n. 9 del 1997, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

5.1.– Prima di passare all'esame delle censure, è opportuno procedere a un inquadramento normativo atto a chiarire la natura e il regime giuridico applicabile ai tratturi, come beni in origine appartenenti al cosiddetto demanio armentizio.

5.1.1.– Ascritti dapprima al demanio dello Stato, e posti sotto la diretta amministrazione delle relative articolazioni ministeriali (come prevedevano gli artt. 1 e seguenti del regio decreto 30

dicembre 1923, n. 3244, recante «Passaggio dei tratturi di Puglia e delle trazzere di Sicilia dalla dipendenza del Ministero delle finanze a quella del Ministero dell'economia nazionale», nonché le norme del relativo regolamento di attuazione di cui al regio decreto 29 dicembre 1927, n. 280, recante «Approvazione del regolamento per l'assetto definitivo dei tratturi di Puglia e delle trazzere di Sicilia»), i tratturi sono successivamente transitati al demanio regionale, nel quadro del trasferimento alle regioni delle funzioni concernenti il demanio armentizio. In tal senso ha disposto l'art. 66, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), trovando poi conferma nelle leggi delle regioni sul cui territorio insistono i beni in questione.

Per quanto specificamente riguarda la Regione Molise, l'art. 1 della legge regionale n. 9 del 1997 definisce i tratturi come beni del demanio regionale, riconoscendone il ruolo strumentale rispetto «alle funzioni amministrative trasferite alla regione, ai sensi del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616». Ancora all'epoca, infatti, i tratturi mantenevano la loro tradizionale funzione economica, quali beni indispensabili per l'allevamento e la pastorizia del bestiame. Tale funzione, con il passare del tempo, è andata sempre più ridimensionandosi, soprattutto a causa dell'irreversibile trasformazione dei suoli cagionata dalle attività antropiche. Alla tradizionale rilevanza economica si è quindi, via via, sostituita una funzione culturale dei tratturi, quale retaggio e testimonianza delle antiche abitudini e della storia del territorio. Questo passaggio è testimoniato, in epoca relativamente recente, dai decreti del Ministro per i beni culturali e ambientali che sono stati adottati tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso, i quali hanno certificato (per quanto qui più specificamente interessa, con il decreto del Ministro segretario di Stato per i beni culturali e ambientali del 15 giugno 1976) il «notevole interesse per l'archeologia» dei tratturi del Molise, per l'effetto sottoponendoli alle previsioni della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico e storico).

I tratturi del Molise sono, così, passati sotto la vigilanza del Ministero per i beni culturali e ambientali, esercitata tramite la Soprintendenza del Molise, secondo quanto previsto dal citato d.m. 15 giugno 1976.

Ad oggi, essi (analogamente a quelli di altre regioni dell'Italia meridionale, che hanno assistito ad analoga evoluzione normativa), in quanto beni appartenenti al demanio regionale, e in virtù del riconoscimento del loro interesse archeologico, hanno natura giuridica di beni del demanio accidentale, ai sensi degli artt. 822, secondo comma, e 824 del codice civile. La relativa normativa è oggi contenuta negli artt. 53 e 54 del d.lgs. n. 42 del 2004, che prevedono il regime della assoluta inalienabilità dei beni culturali aventi interesse archeologico (art. 54, comma 1, lettera *a*, cod. beni culturali).

La rilevata natura è confermata dalle attuali previsioni dei Piani paesistico-ambientali di area vasta della Regione Molise. Ad esempio, nel PTPAAV n. 1 «Fascia costiera», i tratturi vengono indicati quali «aree archeologiche di rilievo» e sono sottoposti alla modalità di tutela «A1», che comporta l'incompatibilità di qualsiasi uso, con «divieto di qualunque intervento di modificazione dello stato dei luoghi e della vegetazione».

5.1.2.– La legge reg. Molise n. 9 del 1997, che ancora oggi detta la disciplina di tutela, valorizzazione e gestione del «demanio tratturi», è del resto chiaramente ispirata al principio di non alienabilità dei beni che fanno parte di tale demanio.

Una delle preoccupazioni principali del legislatore regionale, sin dall'adozione del richiamato testo normativo, è stata quella di assicurare un'adeguata ricognizione del territorio, proprio al fine di individuare i tratturi che devono essere conservati al demanio regionale. In proposito, l'art. 3 ha stabilito che «[l]a Regione provvede, sulla base di titoli probatori, carte descrittive, elenchi, tracce esistenti sul territorio ed ogni altro possibile elemento, all'accertamento, alla ricognizione della consistenza ed alla conseguente reintegra del suolo tratturale, allo scopo di procedere alla sua definitiva destinazione».

L'art. 4 della legge reg. Molise n. 9 del 1997, rubricato «Tratturi da conservare al demanio regionale», stabilisce, al comma 1, che i tratturi, «in quanto beni di notevole interesse storico, archeologico, naturalistico e paesaggistico, nonché utili all'esercizio dell'attività armentizia», devono

essere «conservati al demanio regionale». Essi costituiscono, per esplicita menzione del comma 1, «un sistema organico della rete tratturale denominato “Parco dei tratturi del Molise”». Il comma 2 dell’art. 4, nella sua attuale formulazione, aggiunge che i tratturi, come sopra definiti, sono gestiti e amministrati dalla Regione «nel rispetto dei vincoli disposti dal Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42». Il comma 3 affida alla Giunta regionale il compito di elaborare un elenco dei suoli tratturali, costituenti il «Parco dei tratturi del Molise», con successiva approvazione del Consiglio regionale.

In questo contesto si inseriscono gli artt. 6 e 7 della legge reg. Molise n. 9 del 1997, come riscritti dalla legge reg. Molise n. 7 del 2022. L’art. 6, rubricato «Tratturi da sclassificare e alienare», al comma 1 affida alla Giunta regionale – sulla base di appositi «piani di alienazione» trasmessi dai comuni entro il 31 dicembre di ogni anno – il compito di elaborare un ulteriore elenco, questa volta concernente i «suoli tratturali irrimediabilmente compromessi dalla presenza di manufatti e strutture non amovibili», precisando che, per i suoli così inseriti in detto elenco, «si prevede la sdemanializzazione, il trasferimento e la vendita» (previsione, quest’ultima, che forma oggetto delle censure di cui al ricorso).

Seguono, nel testo dell’art. 6 in esame, disposizioni relative al procedimento di sclassificazione e di alienazione dei tratturi, le quali tuttavia non formano oggetto di specifica censura. Secondo tale disciplina, l’elenco dei suoli da alienare, predisposto dalla Giunta regionale, viene approvato annualmente dal Consiglio regionale, con successiva sclassificazione e alienazione dei suoli così individuati, fermo restando che deve essere conservata «la continuità del percorso tratturale» (art. 6, comma 2, alinea). Le alienazioni sono consentite in favore di enti pubblici territoriali (che hanno priorità) e dei soggetti privati che ne siano possessori attuali «sulla base di titolo legittimo», ovvero in favore dei relativi eredi (art. 6, comma 2, lettere *a* e *b*). Il prezzo di vendita è calcolato sulla base della normativa vigente in materia di esproprio ed è riferito al valore del suolo (art. 6, comma 3); ciò, fermo restando il pagamento delle somme dovute e non corrisposte per canoni pregressi (art. 7, comma 4).

La vera e propria alienazione è destinata a compiersi secondo appositi piani annuali di alienazione, disciplinati dal nuovo art. 7, che sono redatti dalla «Regione» una volta che i soggetti interessati all’acquisto, di cui alle precedenti categorie, abbiano presentato apposita domanda al competente servizio regionale (così l’art. 7, comma 1). Il piano di alienazione contiene l’elenco dei potenziali acquirenti (eventualmente, anche di quelli a titolo gratuito), i prezzi di vendita stabiliti e una relazione generale (art. 7, comma 3).

A questa complessiva disciplina che concerne la sdemanializzazione e l’alienazione dei tratturi – che corrisponde comunque, nella sostanza, a quella che era già dettata dal previgente testo degli artt. 6 e 7 della legge regionale n. 9 del 1997 – l’ultimo comma dell’art. 6 aggiunge un’ulteriore previsione che a sua volta forma oggetto di specifica censura da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, la quale così recita: «I soggetti che ricevono, per trasferimento o vendita, le aree tratturali su cui ricadono fabbricati e i proprietari di fabbricati confinanti con le medesime aree hanno priorità nella fase di rinnovo delle concessioni riguardanti aree adiacenti e/o confinanti con gli immobili» (comma 4).

5.2.– Tanto premesso, la questione riguardante il regime di alienabilità dei tratturi, come disciplinato dal nuovo testo degli artt. 6 e 7 della legge reg. Molise n. 9 del 1997, non è fondata.

La tesi del ricorrente incorre, invero, in un evidente salto logico, laddove ritiene che, di per sé, il regime di alienabilità dei tratturi, come oggi disciplinato dalle norme censurate, possa comportare un *vulnus* alla tutela stabilita in base alla disciplina statale di riferimento. Quest’ultima, nel prescrivere il regime di inalienabilità, prende in considerazione i «beni culturali», che trovano definizione a opera del medesimo codice. Il regime del divieto di alienazione assiste, dunque, solo i «beni del demanio culturale» (art. 53, comma 2, cod. beni culturali) nonché, per quanto in questa sede interessa, «gli immobili e le aree di interesse archeologico» purché appartengano, per l’appunto, alla più ampia categoria dei «beni del demanio culturale» (art. 54, alinea, e comma 1, lettera *a*, del d.lgs. n. 42 del 2004).

Il presupposto da cui partono le disposizioni regionali impugnate, invece, è la preventiva perdita della demanialità dei tratturi, laddove «irrimediabilmente compromessi» per opera dell'uomo. Solo in quanto i tratturi non siano più parte della categoria dei beni culturali, perché oggetto di sdemanializzazione, essi potranno dunque essere alienati, secondo il procedimento delineato dalle norme molisane. In tal senso è chiara la stessa rubrica dell'art. 6 impugnato («Tratturi da sclassificare e alienare»), mentre il comma 1 precisa, come visto, che i suoli, prima di essere alienati, dovranno essere sdemanializzati.

Viene quindi richiamato esplicitamente, dal legislatore regionale, l'istituto della sdemanializzazione o sclassificazione, che trova oggi disciplina nell'art. 12 cod. beni culturali. Assume rilevanza, in particolare, il comma 2 di tale disposizione, secondo cui «[i] competenti organi del Ministero, d'ufficio o su richiesta formulata dai soggetti cui le cose appartengono e corredata dai relativi dati conoscitivi, verificano la sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico nelle cose di cui al comma 1», ossia proprio dei «beni culturali» che formano oggetto delle norme di tutela dettate dalla Parte II del codice. Viene in rilievo, altresì, il comma 4, che stabilisce quanto segue: «Qualora nelle cose sottoposte a verifica non sia stato riscontrato l'interesse di cui al comma 2, le cose medesime sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo», con riferimento, pertanto, alle disposizioni che concernono la «tutela» dei «beni culturali», tra le quali sono ricompresi anche gli artt. 53 e 54.

Ancora, in base al comma 5 dell'art. 12 cod. beni culturali, «[n]el caso di verifica con esito negativo su cose appartenenti al demanio dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali, la scheda contenente i relativi dati è trasmessa ai competenti uffici affinché ne dispongano la sdemanializzazione qualora, secondo le valutazioni dell'amministrazione interessata, non vi ostino altre ragioni di pubblico interesse». A norma del successivo comma 6, poi, «[l]e cose di cui al comma 4 e quelle di cui al comma 5 per le quali si sia proceduto alla sdemanializzazione sono liberamente alienabili, ai fini del presente codice».

Pertanto, i tratturi molisani potranno essere alienati, conformemente alle modalità previste dai (nuovi) artt. 6 e 7 della legge reg. Molise n. 9 del 1997, solo a seguito della procedura di sdemanializzazione da attuarsi secondo le previsioni del cod. beni culturali, dunque con il necessario coinvolgimento del Ministero competente. Del resto, come già visto, l'art. 4, comma 2, della stessa legge molisana richiama, per le attività di gestione e amministrazione dei tratturi, il necessario rispetto «dei vincoli disposti dal Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42»: formulazione generica che ben può essere interpretata nel senso di ricomprendere la procedura di sdemanializzazione, così come disciplinata dal cod. beni culturali.

Se ne rinviene ulteriore conferma, del resto, nel regolamento regionale n. 1 del 2003, di attuazione della legge reg. Molise n. 9 del 1997, il cui art. 8 prevede espressamente la partecipazione della Soprintendenza archeologica del Molise al procedimento di sclassificazione e alienazione dei tratturi, stabilendo che il piano di alienazione dei tratturi, di cui all'art. 7 della legge regionale n. 9 del 1997, va redatto «dopo aver acquisito il parere della Soprintendenza Archeologica del Molise ai sensi della legge n. 490/1999».

Risultano, dunque, pienamente rispettate le condizioni in presenza delle quali è possibile la sdemanializzazione e la conseguente alienazione dei tratturi.

Va qui ricordato che, con la sentenza n. 388 del 2005, questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento ad alcune norme della (oggi abrogata) legge della Regione Puglia 23 dicembre 2003, n. 29 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di tratturi), e in particolare alla norma che, analogamente a quelle della legge molisana oggi in esame, stabiliva la predisposizione di un «piano dei tratturi», anche in vista della loro possibile alienazione. La non fondatezza delle questioni era motivata proprio alla stregua della considerazione che le disposizioni regionali prevedevano comunque un parere della Soprintendenza, da intendersi quale parere «vincolante» (pur se tale qualificazione non era esplicitata dalla legge pugliese, essendo comunque ricavabile dal complessivo sistema). Con specifico riguardo all'alienazione dei tratturi irrimediabilmente compromessi, questa Corte ha rilevato trattarsi di beni

«dei quali, con il parere vincolante delle Soprintendenze, è stata già accertata la perdita irreversibile della originaria consistenza, cioè della loro caratteristica di tratturo e, come tale, di bene di interesse archeologico, e per i quali l'alienazione è subordinata alla sdemanializzazione». Analoghe considerazioni possono valere per le norme molisane oggetto dell'odierna questione.

Non sono pertanto fondate le censure sollevate in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., non apprezzandosi alcun abbassamento della tutela rispetto agli standard previsti dalla normativa codicistica di settore.

5.3.– La questione che ha ad oggetto l'art. 6, comma 11, lettera *b*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 6, comma 4, della legge reg. Molise n. 9 del 1997, promossa per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della concorrenza, è invece inammissibile.

Ad essa, infatti, non si rinviene alcun riferimento nella delibera a impugnare adottata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, che non considera, *ex professo*, la previsione qui in esame e che tantomeno invoca il parametro della concorrenza.

Come costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, «nei giudizi in via principale deve sussistere “una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione” (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso sentenze n. 46 del 2015 e n. 198 del 2012), poiché “l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso” (sentenza n. 239 del 2016)» (così, tra le tante, sentenza n. 128 del 2018).

Sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte, del resto, l'autonomia tecnica dell'Avvocatura dello Stato «trova il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché è evidente che non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall'organo politico» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 228 del 2017).

In tale prospettiva, non vi è dubbio che quella promossa con il motivo qui in esame costituisca una questione del tutto ulteriore e diversa rispetto a quanto era stato autorizzato nella delibera del Consiglio dei ministri, che aveva individuato solo quella dell'alienazione dei tratturi, intesi quali beni culturali, in riferimento ai parametri degli artt. 3 e 9 Cost. (con il pedissequo richiamo agli artt. 53 e 54 del d.lgs. n. 42 del 2004). Né, rispetto a quest'ultima, la questione in esame appare in alcun modo “ancillare” o connessa, e deve pertanto essere dichiarata inammissibile.

6.– È poi impugnato l'art. 6, comma 12, lettera *d*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022.

Questa disposizione introduce i nuovi commi *2-bis* e *2-ter* nell'art. 15 della legge reg. Molise n. 8 del 2015, che disciplina la dotazione organica dell'Agenzia regionale per la ricostruzione post-sisma e per le opere strategiche e la tutela del territorio (ARPS). Le nuove previsioni riconoscono all'Agenzia la facoltà di assumere personale «al ricorrere delle condizioni previste dalla vigente normativa, previa predisposizione del piano triennale dei fabbisogni di personale e nel rispetto dei vincoli assunzionali» (così il nuovo comma *2-bis*).

Al contempo, esse precisano (con il nuovo comma *2-ter*) le modalità di copertura «degli ulteriori posti della dotazione organica dell'Agenzia», che dovrà avvenire «con procedura selettiva riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nelle materie di cui all'articolo 11, comma *3-quater*, della presente legge» (disposizione, quest'ultima, che è stata parimenti introdotta dalla legge regionale n. 7 del 2022 e che conferisce all'Agenzia ulteriori competenze, precedentemente non indicate, soprattutto in materia di prevenzione, controllo e salvaguardia del territorio regionale dal rischio idrogeologico).

A giudizio del ricorrente, tale normativa violerebbe gli artt. 97, 117, secondo comma, lettera *l*), e 117, terzo comma, Cost., con riferimento, quest'ultimo, alla materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica», in relazione agli artt. 6 e *6-ter* del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto, pur nella

scarsa chiarezza, consentirebbe una surrettizia stabilizzazione di personale, al di fuori dei limiti consentiti dalle richiamate norme statali interposte.

Inoltre, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., sarebbe violata in quanto «le norme regionali in tema di stabilizzazione incidono sulla regolamentazione del rapporto precario [...] e determinano, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico».

6.1.– Preliminarmente deve rilevarsi che la questione sottoposta all'esame di questa Corte concerne, in realtà, la novella impugnata limitatamente all'introduzione del solo comma 2-*ter*, che è l'unico in relazione al quale il ricorso svolge le proprie censure.

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

Questa Corte, anche di recente, ha ricondotto alla materia dell'ordinamento civile le norme regionali che intervengono direttamente a modificare il rapporto di lavoro già in essere del dipendente pubblico, trasformandolo da precario in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con conseguente loro declaratoria di illegittimità costituzionale (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 53 e n. 61 del 2023).

La disposizione impugnata, riferendosi a posti «ulteriori» della dotazione organica, e quindi distinti e in aggiunta rispetto a quelli oggetto di copertura ai sensi del comma 2-*bis*, consente di completare la dotazione organica dell'Agenzia anche mediante la stabilizzazione dei rapporti di lavoro cosiddetti precari, al di fuori tuttavia dei limiti entro i quali simile operazione è consentita dalle fonti statali indicate dal ricorso. Si introduce, infatti, una evidente deroga alla previsione statale che, come condizione necessaria per la stabilizzazione del personale, attuata mediante procedure selettive riservate, richiede il necessario «rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del cinquanta per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale» (art. 35, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Venendo meno a tale condizione, il legislatore regionale amplia la possibilità stessa di ricorrere all'eccezionale strumento di novazione dei rapporti di lavoro, incidendo sul regime dei contratti di lavoro dei dipendenti coinvolti e, dunque, sull'ordinamento civile.

La disposizione *de qua*, quindi, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

7.– È impugnato ancora l'art. 6, comma 14, lettera *b*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che sostituisce il comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, recante la disciplina sulla valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano.

Il nuovo testo dell'art. 2, comma 1, della legge molisana del 2020 rimette ai comuni la redazione di piani di recupero, ripristino, conservazione e costruzione dei trabucchi, con la precisazione che ciò dovrà avvenire «nel rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano regionale di utilizzazione degli arenili (PRUA) e nel Piano spiaggia comunale (PSC)», i quali, a loro volta, dovranno essere modificati in recepimento della disciplina dettata dalla medesima legge regionale n. 12 del 2020, nonché di quanto previsto dalla precedente legge reg. Molise n. 44 del 1999, parimenti dedicata al recupero dei trabucchi.

A giudizio del ricorrente, che richiama la sentenza di questa Corte n. 45 del 2022, la disposizione così introdotta contrasterebbe con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione alle «norme interposte» di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, sovvertendo sia il complessivo sistema delle competenze, sia il rapporto di gerarchia che sussiste tra gli strumenti di pianificazione territoriale, come stabilito dal codice di settore, il quale impone la prevalenza del piano paesaggistico da approvarsi previa intesa con lo Stato.

7.1.– Le questioni non sono fondate.

Occorre muovere dalla decisione di accoglimento assunta da questa Corte sul previgente testo dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Molise n. 12 del 2020. Quel testo, nella sostanza, coincideva con l'attuale, salva una differenza che tuttavia, nel giudizio sulla questione oggi all'esame di questa

Corte, acquisisce decisivo rilievo. Nella nuova versione dell'art. 2 della legge molisana del 2020, invero, non è più riprodotto il preesistente comma 2, anch'esso travolto dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 45 del 2022. In base a tale comma 2, i piani sui trabucchi, redatti dai comuni, erano destinati a confluire nel piano paesaggistico.

La questione è stata accolta sulla premessa della «cogenza del piano paesaggistico regionale per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province» e della «sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici (art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004)», e nella collegata riaffermazione del principio, costante nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali». Il trasferimento delle decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale, insito nella contestata previsione molisana, si poneva perciò «in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale *ex art. 117 Cost.*, ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali». Ha quindi osservato questa Corte che la legge regionale «non può [...] riservare alla pianificazione comunale interi contenuti del piano paesaggistico regionale, quale quello delle aree costiere su cui insistono i trabucchi. La prevalenza di quest'ultimo rispetto agli strumenti urbanistici dei Comuni, stabilita dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, conduce ad escludere che, all'inverso, un piano comunale debba essere “recepito” – come impone la norma molisana impugnata – nel piano paesaggistico regionale».

La motivazione che ha sorretto l'accoglimento di cui alla richiamata sentenza n. 45 del 2022 si riferisce quindi, nel suo nucleo centrale, proprio alla previsione del “recepimento” dei piani comunali in seno al piano paesaggistico. La declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1 era strettamente legata a quella del comma 2, oggi tuttavia non più riprodotto nel testo della legge regionale n. 12 del 2020. L'attuale formulazione del comma 1 (pur, come detto, sostanzialmente coincidente con quella del 2020, salvi minimi aggiustamenti formali) assume allora un senso del tutto differente: i piani comunali sui trabucchi sono volti non alla tutela più propriamente paesaggistica di tali manufatti, ma semplicemente a delinearne le modalità di recupero, ripristino, conservazione e costruzione «per le finalità di cui all'articolo 1» (come lo stesso comma in esame precisa) – e cioè, solo per le finalità di valorizzazione di tali beni.

L'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, infatti, recita come segue: «La Regione persegue la valorizzazione del patrimonio storico-culturale della costa molisana promuovendo l'utilizzo dei trabucchi nel rispetto della loro naturale destinazione e della conformità ai valori tradizionali tipici degli stessi e secondo le modalità di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, «tutela» e «valorizzazione» esprimono – sia per esplicito dettato costituzionale, sia per disposizione del codice dei beni culturali (artt. 3 e 6) – aree di intervento diversificate, anche se spesso tra di loro connesse. La «tutela» dei beni culturali è attribuita allo Stato, ai fini dell'«esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione»; mentre alle Regioni, ai fini della valorizzazione, spettano «la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio (sentenza n. 194 del 2013)» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 140 del 2015).

Alla luce di quanto precede, deve concludersi che la disposizione regionale impugnata si mantiene nell'ambito della valorizzazione dei trabucchi, rimessa alla competenza legislativa concorrente delle regioni, senza che emergano violazioni di principi fondamentali dettati dalla legislazione statale né, con essi, aspetti di abbassamento della tutela ambientale, in contrasto con l'art. 9 Cost.

Non è dunque conferente il parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., evocato dal ricorrente, con conseguente non fondatezza della questione promossa, posto che, come da ultimo

ribadito da questa Corte, «[l]’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)» (sentenza n. 53 del 2023, punto 4.3. del *Considerato in diritto*).

8.– Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l’art. 8 della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che prevede la stabilizzazione del personale “precario” della Regione, degli enti strumentali e dell’Azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM), secondo le modalità, i tempi e i requisiti previsti dall’art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Il ricorrente ravvisa nella disposizione impugnata la violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, mancando di richiamare i commi 11 e 11-*bis* dell’art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, essa determinerebbe un disallineamento della finestra temporale delle stabilizzazioni per il personale del Servizio sanitario regionale, fissando il termine del 31 dicembre 2023 anziché (come previsto dalla fonte statale) quello del 31 dicembre 2022.

8.1.– Va premesso che il *thema decidendum*, quale tracciato dal motivo di ricorso, è limitato al comma 1 dell’art. 8 della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che disciplina nello specifico la stabilizzazione del personale precario, e, in particolare di quello dell’ASREM, che forma oggetto delle censure del ricorrente.

Esorbita, invece, dal perimetro della questione sottoposta all’esame della Corte la previsione del comma 2, che onera la Regione di trasmettere «le disposizioni di cui al comma 1» a tutti gli enti interessati, per i consequenziali adempimenti operativi.

8.2.– La questione è fondata, anzitutto per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Analogamente a quanto già si è affermato per la precedente questione riguardante la stabilizzazione del personale dell’ARPS, anche in questo caso la previsione impugnata, nel consentire la trasformazione del rapporto di lavoro precario del personale dell’ASREM, si muove al di fuori dei limiti individuati dalle fonti statali, con conseguente invasione della competenza esclusiva del legislatore statale nella materia «ordinamento civile».

La violazione di tale parametro è stata del resto rinvenuta, ad opera di questa Corte, pure a fronte di una disciplina regionale che, consentendo – come nella specie – la trasformazione del rapporto di lavoro da precario a rapporto a tempo indeterminato, stabilisca un limite temporale diverso rispetto a quello prescritto, per le procedure di stabilizzazione, dalla normativa statale di riferimento (sentenza n. 99 del 2023, punto 5.1. del *Considerato in diritto*, che per tali ragioni ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di altre norme regionali molisane che consentivano la stabilizzazione del personale sanitario precario, anche nella parte in cui si prevedeva un termine di maturazione, quanto al requisito dell’anzianità di servizio, diverso da quello prescritto dalla corrispondente fonte statale). La previsione, da parte del legislatore regionale, di finestre temporali diverse, entro le quali sono consentite le procedure di stabilizzazione, incide anch’essa sul regime dei contratti di lavoro dei dipendenti che sono coinvolti e, dunque, sull’ordinamento civile, posto che viene ampliata – rispetto alle parallele previsioni della legge statale – la platea dei casi per i quali è consentita la novazione del rapporto di lavoro.

Tanto è allora sufficiente per ritenere costituzionalmente illegittima la disposizione molisana impugnata, sotto il profilo della violazione del riparto di competenze (sentenza n. 195 del 2021), sia pure limitatamente alle previste stabilizzazioni del personale dell’ASREM.

Anche nel caso all’odierno esame, infatti, come correttamente ricostruito dal ricorso, tali stabilizzazioni sono previste secondo una scansione temporale che, per effetto del richiamo compiuto dalla disposizione impugnata all’art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, non coincide con quella indicata, «per il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, dirigenziale e no, del Servizio sanitario nazionale», dalla fonte statale di riferimento. Quest’ultima, all’art. 20, comma 11-*bis* del medesimo decreto legislativo, ha espressamente indicato, per tale personale, la data finale del 31 dicembre 2022. L’aver previsto una data diversa, per l’attuazione della stabilizzazione in favore delle richiamate tipologie di personale sanitario, afferente all’ASREM, determina, dunque,

un *vulnus* rispetto alla normativa nazionale di riferimento, che non spettava al legislatore regionale introdurre con propria legge (sentenza n. 99 del 2023).

8.3.– La questione è fondata anche lungo il versante del venir meno, da parte della Regione Molise, agli obblighi che ad essa incombono quale Regione sottoposta alla procedura di rientro dal disavanzo delle spese sanitarie.

Come recentemente rilevato da questa Corte, infatti, è ancora operativo l'accordo sottoscritto il 27 marzo 2007 tra Ministro della salute, Ministro dell'economia e delle finanze e Presidente della Regione Molise, concernente, per l'appunto, il piano di rientro dal disavanzo del servizio sanitario regionale (da ultimo, sentenza n. 20 del 2023). Non essendosi concluso nei termini previsti, detto piano è proseguito con diversi programmi operativi, ultimo dei quali quello attinente al periodo 2019-2021, approvato con decreto del commissario *ad acta* n. 94 del 2021, mentre è attualmente in fase di elaborazione quello relativo al periodo 2022-2024 (così, ancora, sentenza n. 20 del 2023).

Nel presente giudizio il ricorrente, come argomentato nelle premesse del settimo motivo, invoca il punto ix) del mandato commissariale, che risale alla delibera di nomina del commissario *ad acta* del 31 marzo 2021 (sentenza n. 20 del 2023). Tale punto specifico, come riferito in giudizio dallo stesso ricorrente, attiene specificamente alla spesa per il personale sanitario e richiama i principi di corretta gestione e di efficientamento, «in coerenza con l'effettivo fabbisogno, in applicazione della normativa in materia».

In siffatto contesto, dunque, la previsione dell'attuazione automatica della stabilizzazione del personale cosiddetto precario afferente all'ASREM, senza il rispetto delle tempistiche indicate dalla norma statale di riferimento, costituisce violazione anche del preciso impegno cristallizzato nel mandato commissariale, ridondando in violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica che sono posti dalle norme statali regolanti il piano di rientro e i relativi vincoli. Viene in rilievo, in particolare, come da costante giurisprudenza di questa Corte, l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», a norma dei quali sono vincolanti, per la regione che li abbia sottoscritti, i piani di rientro e i programmi operativi che – ai sensi dei commi 88 e 88-*bis* del medesimo art. 2 – ne costituiscono attuazione e aggiornamento (da ultimo, sentenza n. 20 del 2023). La regione è quindi obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro (sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014), con conseguente illegittimità costituzionale delle leggi regionali che – come nella specie – vadano in direzione opposta.

8.4.– Per le esposte ragioni, l'art. 8 della legge reg. Molise n. 7 del 2022 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, al comma 1, prevede l'attuazione della stabilizzazione del personale precario a beneficio del personale dell'Azienda sanitaria regionale, e, dunque limitatamente alle parole «e nell'A.S.Re.M.».

Risulta, conseguentemente, svuotata di contenuto normativo la successiva disposizione, contenuta nel comma 2 dell'art. 8 in esame, nella parte in cui prevede che la Regione debba trasmettere «le disposizioni di cui al comma 1» anche all'ASREM stessa, per i relativi adempimenti di conseguenza. Per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale parziale del comma 1, tale adempimento, di natura strettamente esecutiva, non assolve più ad alcuna funzione.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022-2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, lettera *b*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, lettera *d*), numeri 1) e 2), della legge reg. Molise n. 7 del 2022;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 12, lettera *d*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, nella parte in cui introduce il comma 2-*ter* dell'art. 15 della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali);

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge reg. Molise n. 7 del 2022, limitatamente alle parole «e nell'A.S.Re.M.»;

6) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, lettera *b*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) *dichiara* non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, lettere *b*) e *c*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge reg. Molise n. 7 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

9) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 14, lettera *b*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 giugno 2023, n. 164

Materia: governo del territorio, sismica, urbanistica

Parametri invocati: artt. 3, 24, 97, 113, 117, terzo comma, Cost., principi di ragionevolezza e non arbitrarietà; art. 89 DPR 380/2001 (testo unico dell'edilizia), come norma interposta

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria (ex commissione tributaria regionale)

Oggetto: art. 22 l.r. Umbria 4 aprile 2014, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese. Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali).

Esito: Illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, l.r. Umbria n. 5/2014

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Singolare caso di rimessione incidentale proveniente dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria (ex commissione tributaria regionale), riguardante la edificabilità in fatto e in diritto di alcuni terreni, dedotta ai fini fiscali.

Nel volgere del processo, la Corte di giustizia Tributaria ritiene rilevante sollevare questione di legittimità costituzionale sulla disposizione in epigrafe.

Tale disposizione conferisce ai comuni la facoltà di rilasciare, essi stessi in luogo della Regione, per taluni casi, il parere di conformità sismica in sanatoria, anche dopo l'approvazione del PRG (Piano Regolare Generale).

La Corte, preliminarmente, limita al secondo comma dell'articolo della legge regionale impugnata il *thema decidendum*, posto che solo in esso si rinviene la norma *sub iudice*.

Dopo avere ricostruito brevemente il quadro giuridico in cui era maturata la norma in discussione (si trattava di fornire certezza, secondo la Regione Umbria, ad una situazione in cui necessitava una norma di interpretazione autentica), la Corte dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 117, terzo comma, 3 e 97 della Costituzione, congiuntamente.

Innanzitutto, ricorda il valore di norma di principio dell'articolo 89 del testo unico dell'edilizia (DPR 380/2001), che impone che il parere di conformità sismica sia espresso dagli uffici regionali, che rimangono terzi rispetto al procedimento comunale di dichiarazione di edificabilità, nel garantire il presidio del bene giuridico della pubblica incolumità.

Tale disposizione si pone, o per meglio dire, si impone come principio generale nella materia "governo del territorio", di competenza legislativa concorrente. Essa risulta violata in modo patente.

Sempre rispetto all'articolo 89 citato, per come interpretato dalla costante giurisprudenza, evidenziano i giudici come il parere debba essere richiesto prima dell'adozione del PRG e possa intervenire anche dopo la stessa, mai però successivamente all'approvazione. Dunque il rilascio in sanatoria rappresenta una violazione anche sotto il profilo temporale.

Da ultimo, ma non per ultimo, la corte rileva che l'utilizzo dello strumento della sanatoria collide proprio con la garanzia di quel principio di tutela della pubblica incolumità, che impone una valutazione sempre preventiva del rischio (sismico, in questo caso), senza che possa neppure ipotizzarsi che la già svolta azione amministrativa possa influenzare il parere da emettere postumo.

Di qui la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, per motivi di ragionevolezza.

Conclusivamente, dichiarando assorbiti gli altri profili di censura, la corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma impugnata incidentalmente (*thema decidendum* ridefinito in sentenza, come limitato al comma 2 della l.r. Umbria 4 aprile 2014, n. 5).

SENTENZA N. 164
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Umbria 4 aprile 2014, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), promossi dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria con tre ordinanze del 5 dicembre 2022, del 1° e del 7 marzo 2023, iscritte, rispettivamente, al n. 158 del registro ordinanze 2022 e ai numeri 53 e 54 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 2 e 15, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di R. P. ed E. P. (registro ordinanze n. 158 del 2022) e del Comune di Spoleto;

udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Massimo Marcucci per R. P. ed E. P. e Antonio Bartolini per il Comune di Spoleto;

deliberato nella camera di consiglio del 6 giugno 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con tre ordinanze coincidenti nella parte motiva (n. 158 reg. ord. 2022; n. 53 e n. 54 reg. ord. 2023), la Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 113 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 89 t.u. edilizia, della legittimità costituzionale «dell'art. 22» della legge reg. Umbria n. 5 del 2014, nella parte in cui consente che «il Comune rilasci esso stesso a sanatoria il parere di compatibilità sismica e anche dopo l'approvazione del PRG».

Nei giudizi principali alcuni proprietari di terreni, siti nel Comune di Spoleto, contestano l'imposizione dell'IMU, *in primis*, per avere qualificato tali aree come fabbricabili: in particolare, esclusa dai rimettenti l'edificabilità di fatto in ragione delle risultanze processuali, non sussisterebbe neanche quella di diritto, in mancanza di qualificazione urbanistica da parte di uno strumento urbanistico che sia stato almeno validamente adottato. Ciò, sul duplice concomitante assunto che, per un verso, le delibere di adozione e di approvazione del piano regolatore generale erano state annullate dal giudice amministrativo (con sentenze passate in giudicato), per mancata acquisizione del parere di compatibilità sismica da parte del competente organo regionale; e che, per altro verso, il PRG era stato sanato con delibera comunale (n. 10 del 2014) che aveva espresso il parere sismico in via postuma proprio facendo applicazione della disposizione della cui illegittimità costituzionale si sospetta.

In particolare, per quanto di interesse, il censurato art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 prevede che i comuni – a certe condizioni ed entro un certo termine – possano essi stessi esprimere il parere sismico sul piano regolatore già approvato, con valore di «conferma in via retroattiva [del]la [sua] validità».

Secondo i giudici rimettenti, le norme censurate violerebbero, anzitutto, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio fondamentale nelle materie «governo del territorio» e «protezione civile» posto dall'art. 89 t.u. edilizia. In base a quest'ultimo il parere di compatibilità sismica sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o il cui territorio comprende abitati da consolidare deve essere richiesto al «competente ufficio tecnico regionale [...] prima della delibera di adozione», mentre il legislatore umbro ne assegna la competenza allo stesso comune, anziché ad un organo terzo, e ne consente l'acquisizione in un momento posteriore, anziché precedente, all'approvazione dei piani.

Ancora, la prevista acquisizione postuma del parere sismico lederebbe gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., in quanto introdurrebbe una inversione procedimentale irragionevole rispetto all'interesse pubblico alla tutela dell'incolumità, che esigerebbe, piuttosto, una preventiva valutazione di compatibilità delle possibili scelte pianificatorie con le caratteristiche del territorio.

Inoltre, la disposizione regionale, qualificata legge-provvedimento per il suo contenuto particolare e concreto, valicherebbe i limiti in proposito tracciati dalla giurisprudenza costituzionale sotto un duplice aspetto.

In primo luogo, perché, in contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost., violerebbe il limite del rispetto del giudicato nel consentire la sanatoria di un provvedimento amministrativo annullato da sentenza definitiva, azzerandone gli effetti.

In secondo luogo, la disposizione censurata esorbiterebbe dai limiti di ragionevolezza e non arbitrarietà in quanto, con la consentita sanatoria, inciderebbe sulla situazione concreta in carenza di un'appropriate valutazione degli elementi rilevanti nella soddisfazione dell'interesse pubblico perseguito; e ciò, in violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa imposti dall'art. 97 Cost.

2.– In ragione della identità delle questioni sollevate, per oggetto e censure, i giudizi vanno riuniti per la loro definizione con un'unica pronuncia (*ex multis*, sentenze n. 6 del 2023, n. 105 del 2022, n. 235, n. 134 e n. 22 del 2021).

3.– Prima di entrare nel merito delle questioni occorre esaminare i profili preliminari che interessano i tre giudizi.

3.1.– Prioritaria è, anzitutto, l'esatta individuazione del *thema decidendum*.

Quanto al suo oggetto, occorre precisare che, benché i rimettenti censurino l'intero art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014, dalla motivazione delle ordinanze si evince che i dubbi di illegittimità costituzionale sono rivolti al solo comma 2 di tale articolo, ed è in relazione a tale comma che va di conseguenza condotto lo scrutinio di costituzionalità (sentenze n. 88 e n. 7 del 2022, n. 270 e n. 267 del 2020).

Quanto ai parametri evocati, vi è da rilevare che, in ordine alla lesione del terzo comma dell'art. 117 Cost., nel solo dispositivo è indicata quale disposizione interposta l'art. 81 t.u. edilizia, mentre in motivazione le ordinanze diffusamente argomentano sulla violazione dell'art. 89 t.u. edilizia. Deve quindi ritenersi che il dispositivo riporti un mero *lapsus calami* che non pregiudica la corretta individuazione della doglianza (sentenze n. 61 del 2022, n. 35 del 2021 e n. 228 del 2017).

4.– Sempre in via preliminare, questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulle eccezioni di inammissibilità avanzate dal Comune di Spoleto, il quale contesta anzitutto, e con riferimento a tutte le ordinanze, il difetto di rilevanza delle questioni.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità delle questioni è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale (tra le altre, sentenze n. 247 e n. 215 del 2021), quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 249 e n. 154 del 2021; ordinanza n. 194 del 2022). Per contro, il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (tra le tante, sentenze n. 193, n. 183 e n. 88 del 2022, n. 172 e n. 59 del 2021).

Inoltre, il giudizio sulla rilevanza è riservato al rimettente e rispetto a esso questa Corte effettua un controllo meramente "esterno", limitato ad accertare l'esistenza di una motivazione non

implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria (per tutte, sentenze n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 218 del 2020).

4.1.– Sotto un primo profilo, la parte ha dedotto il difetto di rilevanza in quanto i giudici *a quibus*, in manifesto travisamento delle risultanze processuali, avrebbero escluso l'utilizzabilità edificatoria di fatto, di per sé sufficiente ad integrare il presupposto impositivo dell'IMU, a prescindere dall'applicazione delle norme censurate.

L'eccezione non è fondata per nessuno dei giudizi incidentali.

Va, anzitutto, ricordato che oggetto dell'imposizione IMU è, tra l'altro, il possesso di un'area fabbricabile ed è fiscalmente rilevante tanto l'edificabilità di diritto, derivante dalle scelte del piano urbanistico anche solo validamente adottato, quanto quella di fatto, sussistente quando il terreno che, pur non essendo urbanisticamente qualificato, ha vocazione edificatoria per effetto di elementi oggettivi.

Il legislatore, infatti, ha adottato la definizione secondo cui «per area fabbricabile si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità» (definizione stabilita originariamente per l'ICI dall'art. 2, comma 1, lettera *b*, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, recante «Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», di seguito richiamata per l'IMU dall'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 e infine riprodotta dall'art. 1, comma 741, lettera *d*, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022»).

Correttamente, quindi, i giudici tributari, nel motivare la rilevanza delle questioni in relazione alla edificabilità di diritto, hanno pregiudizialmente valutato ed escluso l'edificabilità di fatto e nel farlo, contrariamente a quanto eccepito, hanno reso motivazioni non implausibili.

4.1.1.– In particolare, nei giudizi iscritti ai numeri 53 e 54 reg. ord. 2023 il Comune di Spoleto fonda il travisamento in cui sarebbero incorsi i rimettenti su una asserita ammissione o mancata contestazione della edificabilità di fatto da parte dei contribuenti, ma tale deduzione difensiva compare per la prima volta nel giudizio costituzionale. In entrambi i casi, l'atto di costituzione non fa riferimento a specifici punti delle memorie del corrispondente giudizio principale che conterrebbero il riconoscimento esplicito o implicito della edificabilità né esso trova riscontro nelle produzioni di parte dei presenti giudizi.

4.1.2.– Ma neanche l'ordinanza di rimessione del giudizio iscritto al n. 158 reg. ord. 2022 incorre in un macroscopico errore, nonostante la difesa comunale puntualmente indichi e dimostri che nel giudizio *a quo* vi era stata l'allegazione dell'edificabilità fattuale delle aree accompagnata da produzione documentale.

Il rimettente, infatti, affermando che l'area non è caratterizzata dalla presenza di elementi indicativi della vocazione edificatoria in fatto per difetto di servizi pubblici essenziali e opere di urbanizzazione primaria e aggiungendo che «la difesa comunale [non ha] allegato come suo onere specifici elementi di prova al riguardo», ha proceduto in modo non implausibile alla valutazione, a lui riservata, del materiale allegatorio e probatorio (sentenza n. 242 del 2011).

4.2.– Con una seconda eccezione, l'ente locale ha denunciato il mancato esame dei motivi di impugnazione degli avvisi di accertamento che avrebbero carattere prioritario rispetto al profilo dell'applicazione del censurato comma 2 dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014.

Anche tale eccezione non ha fondamento.

Il Comune si duole della generica valutazione dei giudici *a quibus* dell'«infondatezza delle altre doglianze che presentano priorità logico giuridica» rispetto a quella della carenza del presupposto

impositivo, ma erra nel qualificare gli ulteriori vizi fatti valere dai contribuenti come pregiudiziali a quest'ultimo.

Infatti, il vizio di incompetenza (non degli avvisi ma) della delibera del Consiglio comunale che ha determinato le aliquote IMU, così come il vizio relativo alla loro pubblicazione, attiene al *quantum* della pretesa tributaria, logicamente successiva al contestato *an*; ancora, la carenza degli accordi per le aree in perequazione è circostanza logicamente successiva a quella, inerente alle questioni di legittimità costituzionale, della validità della pianificazione del territorio interessato dalla perequazione.

Del pari, il mancato esame del profilo preliminare della intervenuta acquiescenza delle pretese impositive (eccepita dall'ente impositore nel giudizio *a quo* relativo all'ordinanza iscritta al n. 158 reg. ord. 2022) non conduce all'inammissibilità delle questioni: il Comune ha fondato l'eccezione sul pagamento dell'imposta per gli anni 2010-2013 e, quindi, per annualità antecedenti sia al giudicato di annullamento del suo PRG da parte del giudice amministrativo, sia alla entrata in vigore della disposizione censurata. Dalla complessiva motivazione dell'ordinanza risulta, quindi, che l'eccezione sia stata implicitamente e plausibilmente disattesa.

4.3.– La difesa comunale ha eccepito, ancora, la mancata impugnazione da parte dei giudici *a quibus* di ulteriori disposizioni, che avrebbero carattere dirimente per la definizione del giudizio principale in quanto fondanti di per sé la sanatoria a prescindere dalle norme censurate (il comma 1 del medesimo art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 e l'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990).

L'assunto è, però, nella specie privo di fondamento, in quanto le norme indicate dalla parte non sono "rilevanti" nei giudizi principali.

Anzitutto, il comma 1 dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 contiene una norma che interpreta la disciplina sulla pianificazione urbanistica applicabile *ratione temporis* (l'art. 10, comma 2, della legge reg. Umbria n. 31 del 1997 vigente sino alla legge reg. Umbria n. 11 del 2005) nel senso che «l'approvazione da parte del Consiglio comunale del Piano regolatore generale – PRG ricomprende anche il positivo rilascio del parere sugli strumenti urbanistici di compatibilità sismica».

Dalla lettura di tale comma in via congiunta con il censurato comma 2 si evince chiaramente che l'uno riguarda i piani regolatori ancora da approvare e l'altro i piani già approvati, ma viziati dall'illegittima acquisizione del parere di compatibilità sismica e ritenuti dal legislatore umbro meritevoli di sanatoria tramite la valutazione sismica a posteriori.

Solo dalla seconda disposizione sono, dunque, interessate la vicenda del PRG del Comune di Spoleto e le sue ricadute sui giudizi tributari.

Inoltre, l'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, citato in un unico passaggio nelle ordinanze di rimessione con riguardo all'inquadramento della delibera n. 10 del 2014, non è conferente nella risoluzione della controversia tributaria: il comma 2 di tale articolo disciplina la conservazione degli effetti del provvedimento illegittimo tramite convalida (con un nuovo provvedimento che elimina o sostituisce la parte di esso viziata) e non, come nella specie, tramite sanatoria (per sopravvenienza di atto endo-procedimentale originariamente carente).

Non a caso, la delibera in parola non pone questa norma a suo fondamento, come può evincersi dalla piana lettura dello stesso provvedimento prodotto dalla parte nel giudizio costituzionale.

4.4.– Con un'ulteriore eccezione, l'Ente locale ha sostenuto l'inammissibilità per irrilevanza, deducendo la palesemente erronea valutazione dei giudici *a quibus* in ordine alla disapplicazione della delibera di sanatoria (n. 10 del 2014), ai sensi dell'art. 7, comma 5, cod. proc. trib.

Anche questa eccezione non è fondata.

Lo snodo motivazionale costituisce effettivamente l'elemento su cui si fonda la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

I giudici *a quibus* affermano che la delibera in questione è «in ipotesi» disapplicabile quale atto generale presupposto degli impugnati avvisi di accertamento, ma che l'uso di tale potere processuale deve essere preceduto dalla verifica della legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 di cui l'atto amministrativo è «stretta applicazione».

In proposito, la parte obietta, per un verso, che il giudice tributario potesse immediatamente procedere a disapplicare la delibera, a prescindere dall'incidente di costituzionalità, e, per altro (opposto) verso, che la delibera in parola, rendendo un parere, non sarebbe un atto generale disapplicabile, bensì un atto puntuale il quale avrebbe dovuto, piuttosto, essere impugnato tempestivamente dinanzi al giudice amministrativo.

Nessuno dei rilievi della parte coglie nel segno.

Può convenirsi che la delibera che ha reso il parere postumo con effetto sanante dello strumento urbanistico rientri tra gli atti amministrativi "in astratto" disapplicabili da parte del giudice tributario in quanto atto presupposto della pretesa tributaria: su di essa si fonda l'edificabilità di diritto dei terreni e dunque la correlativa imposizione IMU. E, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione (per tutte, sezione tributaria, sentenze 13 giugno 2012, n. 9631 e 14 marzo 2007, n. 5929), l'atto amministrativo è disapplicabile dal giudice tributario solo perché presupposto dell'atto impositivo e, dunque, a prescindere dalla sua natura, in quanto la disapplicazione contemplata dall'art. 7, comma 5, cod. proc. trib. (che fa riferimento ai soli regolamenti e atti generali) non è che espressione del generale potere di disapplicazione riconosciuto al giudice ordinario dall'art. 5 dell'Allegato E, rubricato «Legge sul contenzioso amministrativo», alla legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia) in relazione a ogni atto dell'amministrazione. È significativo che i rimettenti corroborino il loro assunto con uno specifico precedente della Corte di legittimità (Cass. n. 13809 del 2021) che ha disapplicato proprio la delibera spoletina n. 10 del 2014 a fronte del ravvisato contrasto con la norma dello statuto del contribuente (della cui legittimità lì non si dubitava).

Né osta alla disapplicazione da parte dei giudici rimettenti dell'atto amministrativo rilevante "in via incidentale" nella controversia tributaria la sua mancata tempestiva impugnazione "in via diretta" dinanzi al giudice amministrativo. È pacifico che il giudice ordinario possa procedere a "non applicare" l'atto amministrativo – con effetti ovviamente limitati alla controversia tributaria – pur se questo sia divenuto inoppugnabile per l'inutile decorso del termine di decadenza (tra le tante Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 22 marzo 2006, n. 6265 e, da ultimo, sezione tributaria, ordinanza 25 gennaio 2023, n. 2216).

Se non che, secondo il plausibile ragionamento dei giudici rimettenti nei casi all'esame nei giudizi principali, il tema della disapplicazione potrà porsi solo all'esito dell'incidente di costituzionalità sulla norma regionale che ha autorizzato la delibera di espressione del parere sismico postumo con effetto sanante.

Se normalmente, infatti, il potere del giudice tributario di disapplicare l'atto amministrativo «illegittimo», di cui quello impositivo fa applicazione, si ha quando il primo non è «conforme» alla disciplina di legge, nella fattispecie in contestazione, invece, la delibera comunale non è contraria alla censurata disposizione regionale, ma ne è precipua attuazione, ed è, piuttosto, quest'ultima ad essere sospettata di illegittimità per contrasto con la Costituzione: dalla verifica di legittimità costituzionale della norma regionale, riservata a questa Corte, potrebbe allora derivare l'illegittimità dell'atto amministrativo a quel punto disapplicabile dalla Corte di giustizia tributaria con effetti caducatori per il presupponente atto impositivo.

5.– Vanno, ancora, respinte le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate nei giudizi iscritti ai numeri 53 e 54 reg. ord. 2023 per essere state proposte con ordinanze successive a una precedente rimessione.

5.1.– In primo luogo, quanto alla idoneità della loro motivazione, gli atti introduttivi, seppur ripetono pedissequamente la motivazione in diritto della prima ordinanza (n. 158 reg. ord. 2022), antepongono un sunto sufficiente degli accadimenti processuali, idoneo a consentire a questa Corte il controllo esterno sulla rilevanza.

5.2.– In secondo luogo, quanto al *modus procedendi*, diversamente da quanto asserito dalla difesa comunale, al giudice tributario chiamato ad applicare una norma su cui già penda un giudizio di legittimità costituzionale non è imposta dall'art. 39 cod. proc. trib. la sospensione del giudizio.

Le sospensioni previste da quest'ultimo sono, infatti, erroneamente invocate in quanto esse riguardano la sospensione del processo per pendenza di causa pregiudiziale introdotta dinanzi a giudici comuni («1. Il processo è sospeso quando è presentata querela di falso o deve essere decisa in via pregiudiziale una questione sullo stato o la capacità delle persone, salvo che si tratti della capacità di stare in giudizio. 1-bis. La corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado dispone la sospensione del processo in ogni altro caso in cui essa stessa o altra corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado deve risolvere una controversia dalla cui definizione dipende la decisione della causa»).

Quando, invece, come nella specie, si debba fare applicazione di norma già sospettata di illegittimità costituzionale e si condivida la valutazione di non manifesta infondatezza della questione, il giudice sarà tenuto a sua volta a sollevare la questione a questa Corte, anche per garantire alle parti del processo dinanzi a sé la partecipazione al giudizio costituzionale (sentenza n. 218 del 2021).

6.– In ultimo, non ha pregio la dedotta inammissibilità per carenza di motivazione delle ordinanze in punto di non manifesta infondatezza.

I rimettenti argomentano in modo sufficiente le ragioni del denunciato contrasto tra le norme censurate e i parametri evocati e ciò con riferimento sia alla censura principale di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 89 t.u. edilizia, sia a quelle ulteriori.

7.– L'esame del merito deve essere preceduto da una breve ricostruzione del contesto in cui si colloca la disposizione censurata.

L'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 fa seguito alle sentenze del giudice amministrativo di primo e secondo grado (TAR Umbria, n. 521 del 2012 e Consiglio di Stato, n. 760 del 2014) che hanno annullato le delibere di adozione e approvazione della parte strutturale del piano regolatore urbanistico del Comune di Spoleto, nonché quelle di adozione e approvazione della parte operativa del medesimo piano, ritenute illegittime perché, in contrasto con quanto previsto dall'art. 13 della legge n. 64 del 1974, il relativo parere sismico era stato reso dallo stesso ente locale, anziché dalla regione, e in fase successiva alla adozione.

Secondo la relazione illustrativa al disegno di legge, il legislatore regionale ha inteso risolvere la «discrasia» che il giudicato amministrativo aveva messo in luce nella disciplina pianificatoria applicabile *ratione temporis* e, in particolare, tra l'art. 5, comma 1, della legge della Regione Umbria 14 maggio 1982, n. 25 (Snellimento procedure di cui alla legge n. 64/1974 in attuazione art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741) – che in conformità con la disciplina statale assegnava il parere di compatibilità sismica alla commissione regionale tecnico-amministrativa – e la previsione dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Umbria n. 31 del 1997 che, in termini generali, disponeva che «[i] pareri, i visti e le autorizzazioni previsti dalla vigente legislazione per gli strumenti urbanistici generali sono espressi dal Consiglio comunale con la deliberazione di approvazione [...]».

L'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 ha conseguentemente previsto: «1. L'articolo 10, comma 2 della legge regionale 21 ottobre 1997, n. 31 (Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione della L.R. 2 settembre 1974, n. 53, della L.R. 18 aprile 1989, n. 26, della L.R. 17 aprile 1991, n. 6 e della L.R. 10 aprile 1995, n. 28) si interpreta nel senso che l'approvazione da parte del Consiglio comunale del Piano regolatore generale – PRG ricomprende anche il positivo rilascio del parere sugli strumenti urbanistici di compatibilità sismica. 2. I comuni che hanno avviato l'iter di formazione del PRG prima della entrata in vigore della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale) possono esprimere in via retroattiva la valutazione di compatibilità sismica dello strumento urbanistico entro e non oltre il 31 dicembre 2014. A tal fine il Consiglio comunale, relativamente al PRG ed alle varianti successive, previo parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio ai sensi dell'articolo 4, comma 4, lettera c) della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1 (Norme per l'attività edilizia), sulla base degli elaborati, contenuti nel PRG approvato, relativi alle indagini geologiche, idrogeologiche e degli studi di microzonazione sismica, formula espressamente e motivatamente la propria valutazione di compatibilità e conformità. L'espressione di tale giudizio conferma in via retroattiva la validità del PRG e di tutte le sue varianti successive».

Per come già accennato, è stata dunque emanata, con il comma 1 dell'art. 22, una norma di interpretazione autentica dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Umbria n. 31 del 1997, tesa a superare l'opposta interpretazione del Consiglio di Stato contenuta nella sentenza di annullamento del PRG del Comune di Spoleto. La norma è rivolta ai piani regolatori da approvare secondo la disciplina anteriore alla legge sulla pianificazione urbanistica (legge reg. Umbria n. 11 del 2005), che ha provveduto all'abrogazione di tale disposizione (art. 73, comma 1, lettera g).

Con il successivo comma 2 il legislatore regionale si è, piuttosto, occupato dei PRG pur sempre soggetti alla disciplina anteriore al 2005, ma già oggetto di approvazione, consentendo ai comuni entro la fine dell'anno di entrata in vigore della legge (2014), l'emanazione di un parere *ex post* con effetto sanante retroattivo del piano.

Con la delibera n. 10 del 10 aprile 2014 il Comune di Spoleto si è avvalso, per l'appunto, dell'eccezionale previsione del comma 2 dell'art. 22 legge reg. Umbria n. 5 del 2014, esprimendo in via postuma il parere sismico e sanando lo strumento urbanistico.

8.– Tanto premesso, in ragione della loro connessione, è opportuno trattare congiuntamente le doglianze di violazione degli artt. 117, terzo comma, 3 e 97 Cost.

Le questioni sono fondate.

8.1.– In primo luogo, il rimettente dubita della compatibilità della norma umbra che individua la competenza in capo al comune a rendere il giudizio di compatibilità sismica sull'atto pianificatorio comunale per contrasto con il principio fondamentale nella materia «governo del territorio» contenuto nell'art. 89 t.u. edilizia, il quale prescrive espressamente che il parere debba essere reso dall'apposito ufficio tecnico regionale.

Va ribadito, al riguardo, quanto affermato da questa Corte nelle sentenze n. 264 del 2022 e n. 68 del 2018 che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime altre disposizioni legislative della Regione Umbria contenute nelle discipline generali sulla pianificazione urbanistica (rispettivamente l'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 e gli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015): queste, al pari della disposizione qui censurata, assegnavano al comune, anziché all'organo terzo regionale, la verifica della conformità delle previsioni urbanistiche (generali o attuative) alle condizioni geomorfologiche del territorio municipale.

L'art. 89 t.u. edilizia è, infatti, norma di principio nelle materie del governo del territorio e della protezione civile, in forza della «“posizione fondante”, che essa riveste nell'ordinamento, attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenze n. 264 del 2022; in senso analogo, sentenze n. 68 del 2018 e n. 167 del 2014). Ciò anche con specifico riferimento alle funzioni ascritte agli uffici tecnici della regione (ancora sentenze n. 68 del 2018 e n. 167 del 2014).

Anche l'art. 22, comma 2, della legge reg. Umbria n. 5 del 2014, prevedendo per l'eccezionale caso da esso contemplato che il parere sismico sia reso dal comune, si pone quindi in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 89 t.u. edilizia.

8.2.– In secondo luogo, si censura la norma regionale che disciplina il momento di acquisizione del parere sismico *de quo*.

Va osservato in proposito che l'art. 89 t.u. edilizia esplicitamente impone che il parere sia «richi[esto] [...] prima della delibera di adozione» e la previsione si accompagna al dovere dell'ufficio tecnico di pronunciarsi entro sessanta giorni (comma 2), scaduti i quali si forma il silenzio-rigetto (comma 3).

Già con la sentenza n. 68 del 2018 si è avuto modo di chiarire che la disciplina statale di principio in ordine a modalità, tempi e forma del parere in parola si impone al legislatore regionale.

Vero è che l'art. 89 t.u. edilizia in termini espressi si limita a prescrivere che il parere sia richiesto prima della adozione dello strumento urbanistico, senza statuire sul termine finale della sua acquisizione.

In proposito, la costante giurisprudenza amministrativa interpreta la disposizione (al pari del recepito primo comma dell'art. 13 della legge n. 64 del 1974) nel senso che il parere possa intervenire anche dopo la delibera di adozione, ma prima di quella di approvazione, a condizione che abbia

assolto alla finalità perseguita dalla previsione normativa e, dunque, «quando tale parere non cont[enga] alcun rilievo sostanziale o solo prescrizioni di carattere generale, relative ai successivi interventi edilizi, oppure quando le prescrizioni, al cui rispetto il parere positivo è subordinato, siano state recepite dal Comune e/o inserite nel provvedimento di approvazione dello strumento urbanistico» (tra le tante, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 15 gennaio 2021, n. 491; nello stesso senso, sezione quarta, sentenza 12 maggio 2011, n. 2863; sezione quarta, sentenza 13 aprile 2005, n. 1743).

E in effetti la *ratio* dell'art. 89 t.u. edilizia, consistente nella «tutela dell'interesse generale alla sicurezza delle persone» (ancora sentenza n. 167 del 2014), può essere soddisfatta solo se, nel corso del procedimento pianificatorio e prima della finale emanazione delle relative previsioni urbanistiche, sia possibile rendere queste ultime consone alle condizioni geomorfologiche del territorio municipale, nei termini indicati dall'organo tecnico competente.

Deve, quindi, concludersi che l'art. 89 t.u. edilizia ha natura di principio fondamentale nelle materie «governo del territorio» e «protezione civile» anche in relazione al tempo di acquisizione del parere di compatibilità sismica, prescrivendo che esso intervenga quanto meno in una fase antecedente l'approvazione, alla condizione che possano essere recepite dalle norme urbanistiche le relative prescrizioni. Ciò avuto riguardo al suo contenuto e allo scopo assolto di uniformità della disciplina a livello nazionale (da ultimo, sentenze n. 6 del 2023, n. 166 e n. 44 del 2021, n. 78 del 2020, n. 94 del 2018, n. 16 del 2010).

Risulta pertanto evidente che la norma censurata, nel consentire il parere di compatibilità sismica dopo l'avvenuta approvazione con valore di conferma retroattiva del PRG, senza margini di modifica delle previsioni urbanistiche già vigenti, si pone in palese contrasto con il suddetto principio fondamentale.

8.3.– La previsione regionale di posticipazione dell'acquisizione del parere con effetti sananti configura allo stesso tempo una inversione procedimentale irragionevole in violazione degli evocati artt. 3 e 97 Cost.

Occorre in proposito rammentare che la giurisprudenza amministrativa, “al pari della dottrina”, nel ritenere possibile la sanatoria di un provvedimento per effetto della sopravvenienza di un atto endoprocedimentale prima carente, ne esclude l'ammissibilità proprio in relazione alla funzione consultiva, in quanto il parere deve necessariamente precedere la pronuncia dell'amministrazione decidente: tanto sia perché quel giudizio è strumentale alla ponderazione degli interessi coinvolti e quindi alla determinazione stessa della decisione, sia perché l'organo consultivo deve rendere il parere senza essere influenzato dal provvedimento già adottato (tra le altre, sentenze del Consiglio di Stato, sezione quinta, 27 novembre 2015, n. 5386; sezione quarta, 12 giugno 1998, n. 941; sezione sesta, 6 giugno 2011, n. 3354). La conclusione vale a maggior ragione per i pareri di competenza di amministrazioni preposte alla tutela territoriale, dei quali l'art. 16 della legge n. 241 del 1990 impone l'acquisizione in via imprescindibile, senza possibilità di ricorrere a meccanismi di superamento dell'eventuale inerzia degli organi consultivi.

La norma regionale censurata, nel consentire l'acquisizione del parere posticipata rispetto al provvedimento da valutare, prevede una scansione procedimentale palesemente incongrua rispetto al fine perseguito della tutela della incolumità pubblica.

Il parere postumo potrebbe contenere, infatti, un giudizio falsato dalle scelte pianificatorie già compiute e inoltre la norma, nell'attribuire al parere automatico valore di «conferma» retroattiva del PRG invalidamente adottato, elide la possibilità che a quel giudizio seguano le conseguenti, doverose modifiche delle scelte pianificatorie rispetto alle necessità morfologiche del territorio nei termini indicati dall'autorità preposta alla valutazione del rischio sismico.

8.4.– Non è ultroneo osservare che, con le discipline di sistema in materia di pianificazione urbanistica dettate con le citate leggi reg. Umbria n. 11 del 2005 e n. 1 del 2015, la Regione ha mostrato di condividere la necessità di una acquisizione “preventiva” stabilendo, con norme sostanzialmente identiche, che il parere di cui all'art. 89 t.u. edilizia, tanto in relazione al PRG – parte strutturale quanto al PRG – parte operativa, sia espresso in fase di adozione (così prima,

rispettivamente, con gli artt. 13, comma, 9 e 17, comma 2, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 e poi con gli artt. 28, comma 10, e 31, comma 2, legge reg. Umbria n. 1 del 2015).

9.– Né convince l'argomentazione difensiva del Comune di Spoleto, secondo cui la disposizione regionale non regolerebbe il parere sismico in via generale, ma disciplinerebbe un caso eccezionale, al fine di conservare gli atti amministrativi e la certezza dei correlati rapporti giuridici, pur nel rispetto della tutela dell'incolumità dal rischio sismico.

Deve ritenersi, al contrario, che le norme di garanzia della tutela dell'incolumità pubblica contenute nell'art. 89 t.u. edilizia trovino applicazione sia nella disciplina fisiologica della funzione pianificatoria sia (e ancor di più) nella eventuale disciplina della sua patologia, mentre la certezza dei rapporti con la pubblica amministrazione è già esaustivamente soddisfatta dalla previsione dei termini di impugnazione degli atti amministrativi o dai rimedi volti a contestare l'inerzia dell'amministrazione.

Alla luce delle esposte considerazioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014.

10.– Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti dai rimettenti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge della Regione Umbria 4 aprile 2014, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese –Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali).

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

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 4 luglio 2023, n. 165

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 81, comma terzo, Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario)

Esito: illegittimità costituzionale della legge impugnata

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, per violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa.

La legge regionale impugnata prevede molteplici interventi di natura eterogenea e dispone variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio 2020, i cui oneri, secondo l'art. 3, avrebbero dovuto trovare copertura finanziaria nel risparmio derivante dal rinvio del recupero del disavanzo dell'esercizio 2018 per la quota di pertinenza dell'esercizio 2020; tale operazione era subordinata ad una proposta di modifica dell'art. 7 del d.lgs. 158 del 2019 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), all'epoca all'esame del Consiglio dei ministri.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, tale modalità di copertura della spesa sarebbe incostituzionale in quanto del tutto ipotetica. Invero, la previsione di cui all'art. 3 della legge siciliana non avrebbe potuto costituire idoneo mezzo di copertura finanziaria in cogenza dell'allora vigente art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, che non consentiva di procrastinare il recupero del disavanzo accertato negli esercizi precedenti. Pertanto, facendo affidamento sulla successiva approvazione di una modifica legislativa, la legge regionale impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., secondo cui la copertura finanziaria deve essere certa e attuale.

Successivamente alla impugnazione governativa, il citato art. 7 è stato effettivamente modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2021, ma la modifica non è intervenuta nel senso atteso dalla Regione poiché è stato previsto il ripiano del disavanzo pregresso nell'esercizio 2021 e non nel 2020.

Preliminarmente, la Corte, respingendo le eccezioni della Regione, ha ritenuto ammissibile l'impugnazione dell'intera legge regionale chiarendo che se è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, sono, invece, ammissibili le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative tutte coinvolte dalle censure (tra le tante, sentenze n. 128 del 2020, n. 247 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 141 del 2010). Nel caso in esame, tutte le censure riguardano il difetto di copertura ex art. 81, terzo comma, Cost. delle disposizioni contenute nella legge impugnata.

Nel merito, la questione di legittimità costituzionale della legge siciliana è fondata per difetto di copertura ex art. 81, terzo comma, Cost.

La copertura degli oneri derivanti dalla legge in esame è subordinata ad una ipotetica futura modifica dell'art. 7 del d.lgs. 158 del 2019 da parte del legislatore statale che però al momento dell'emanazione della legge regionale non era ancora intervenuta. Tale previsione, proprio per il suo carattere aleatorio, non poteva costituire la base di una valida e certa copertura della spesa. Peraltro, quando il legislatore statale è intervenuto – con l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 – nel modificare l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, a esercizio 2020 ormai concluso, lo ha fatto in modo diverso da quello ipotizzato dal legislatore regionale.

Illegittima è anche la c.d. “clausola di salvaguardia” prevista sempre dall'art. 3 secondo la quale in caso di mancata approvazione delle modifiche all'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 gli oneri trovano copertura a valere sulle risorse non ancora utilizzate di cui all'art. 111 del decreto-legge n. 34 del 2020. Ma tale disposizione stanziava risorse a favore degli enti territoriali al fine di garantirne il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID 19 per evitare perturbazioni negli equilibri dei rispettivi bilanci. In altre parole, le risorse previste dal citato art. 111 rappresentano una misura straordinaria, finalizzata a ripristinare l'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali che, nel periodo della pandemia, si erano visti diminuire le entrate fiscali a causa del blocco delle attività commerciali e industriali e incrementare le spese di carattere sociale e sanitario. Pertanto, tali risorse non possono essere impiegate per sostenere oneri ulteriori e diversi, che finiscono per ampliare la spesa corrente e incrementare il disavanzo. Inoltre, l'art. 3 della legge siciliana fa riferimento alle risorse ex art. 111 in modo generico, individuandole come “risorse non ancora utilizzate” senza quantificarne effettivamente la consistenza. La conseguenza, per i giudici, è che la copertura della spesa prevista in modo assai generico risulta incerta e non definita.

La Corte infine ricorda che la 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 e certe risorse.

SENTENZA N. 165
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-9 marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicola Dumas per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 4 luglio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge reg. Siciliana n. 33 del 2020 in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., per violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa.

La legge regionale impugnata prevede una pluralità di misure eterogenee e dispone variazioni al bilancio della Regione Siciliana per l'esercizio 2020, i cui oneri avrebbero dovuto trovare copertura nel risparmio derivante dal rinvio del recupero del disavanzo dell'esercizio 2018 per la quota di pertinenza dell'esercizio 2020; detta operazione era connessa a una proposta di modifica dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019.

Tale modalità di copertura della spesa, ad avviso del ricorrente, non sarebbe costituzionalmente legittima in quanto del tutto ipotetica; infatti, la modifica del citato art. 7, così come operata dall'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2021, non è avvenuta nel senso atteso dalla Regione, prevedendo invece il rinvio del ripiano del disavanzo pregresso nell'esercizio 2021 e non nel 2020. Ne sarebbe conseguita la mancanza di copertura degli oneri derivanti dalla legge regionale impugnata.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la previsione di cui all'art. 3 della legge regionale in esame non avrebbe potuto costituire idoneo mezzo di copertura finanziaria in cogenza dell'allora vigente art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, che non consentiva di procrastinare il recupero del disavanzo accertato negli esercizi precedenti.

Facendo affidamento sulla successiva approvazione di una modifica legislativa, la legge regionale impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., secondo cui la copertura finanziaria deve essere certa e attuale.

Inoltre, anche la copertura “alternativa” prevista nella clausola di salvaguardia contenuta nell’art. 3 della legge regionale impugnata violerebbe l’art. 81, terzo comma, Cost. in quanto non sufficiente a garantire l’integrale copertura degli oneri scaturenti dalla legge regionale in esame.

Precisa, altresì, il ricorrente che i profili di illegittimità costituzionale rilevati non potrebbero essere superati dalla successiva legge reg. Siciliana n. 1 del 2021 la quale, all’art. 7, ha disposto variazioni finanziarie riferite all’esercizio 2020, posto che tale legge sarebbe intervenuta a esercizio finanziario ormai concluso.

Da ciò conseguirebbe l’illegittimità costituzionale dell’intera legge reg. Siciliana n. 33 del 2020 per violazione dell’obbligo di copertura finanziaria di cui all’art. 81, terzo comma, Cost.

2.– Preliminarmente occorre esaminare quanto rilevato dalla difesa regionale in ordine al fatto che le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, incentrate sull’art. 3 della legge regionale impugnata, non potrebbero estendersi all’intera legge e in particolare all’art. 4 (rubricato «Modifiche all’articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 in materia di stabilizzazione del personale precario») che non avrebbe «alcun rilievo in relazione al profilo di carattere prettamente finanziario contestato».

In punto di ammissibilità delle questioni promosse, deve evidenziarsi che l’impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri investe l’intera legge regionale, composta, come detto, di cinque articoli. Questa Corte ha chiarito che se «è inammissibile l’impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», sono, invece, ammissibili le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative tutte coinvolte dalle censure (tra le tante, sentenze n. 128 del 2020, n. 247 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 141 del 2010).

Nel caso in esame tutte le censure riguardano il difetto di copertura *ex art.* 81, terzo comma, Cost. delle disposizioni contenute nella legge regionale impugnata.

In particolare, l’art. 4 in esame stabilisce che: «1. Al comma 8 dell’articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 e successive modificazioni dopo le parole “da parte dei comuni” sono aggiunte le parole “e degli enti di area vasta”, le parole “31 dicembre 2020” sono sostituite dalle parole “31 dicembre 2021” e le parole “a decorrere dal 2021” sono sostituite dalle parole “a decorrere dal 2022”».

Non può essere condiviso l’assunto della Regione secondo cui tale disposizione non ha contenuto finanziario e non comporta oneri a carico della Regione in quanto, essa, modificando il comma 8 dell’art. 3 della legge reg. Siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario), da un lato, allarga la platea dei soggetti interessati al processo di stabilizzazione del personale precario ricomprendendovi anche gli enti di area vasta; dall’altro, procrastina il termine entro il quale tale processo deve essere concluso, la cui mancata osservanza comporta la riduzione delle assegnazioni ordinarie della Regione in favore di detti enti.

Tali previsioni hanno indubbiamente una ricaduta finanziaria non solo sul bilancio degli enti presso i quali deve essere stabilizzato il personale precario, ma anche sul bilancio della Regione la quale contribuisce finanziariamente alla stabilizzazione del predetto personale. Per tale motivo, l’art. 4 va scrutinato insieme alle altre disposizioni della legge regionale impugnata.

3.– La questione di legittimità costituzionale della legge reg. Siciliana n. 33 del 2020, promossa in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., è fondata.

La legge regionale in esame si compone di cinque articoli più gli Allegati: l’art. 1 dispone il rifinanziamento di autorizzazioni di spesa e la riduzione di altre; l’art. 2 introduce variazioni al bilancio della Regione per l’esercizio 2020 e per il triennio 2020-2022; l’art. 3 contiene una clausola di salvaguardia per la copertura degli oneri derivanti dalla legge stessa; l’art. 4 contiene disposizioni in materia di stabilizzazione del personale precario dei comuni e degli enti di area vasta; l’art. 5 dispone la pubblicazione e l’entrata in vigore della legge.

Gli oneri derivanti dalla impugnata legge regionale sono quantificati dall’art. 3 (rubricato «Clausola di salvaguardia») in euro 421.889.971,86, importo corrispondente alla quota di disavanzo

pregresso di pertinenza dell'esercizio 2020 da differire. Più precisamente, tale disposizione prevede che: «1. In caso di mancata approvazione delle modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, determinate dalla Commissione paritetica in data 24 novembre 2020 ed attualmente all'esame del Consiglio dei Ministri, che prevedono il differimento delle quote del 2020 relative al recupero del disavanzo, pari ad euro 421.889.971,86, gli oneri della presente legge, per l'importo di euro 351.753.973,32, trovano copertura a valere sulle risorse non ancora utilizzate di cui all'articolo 111 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e successive modificazioni».

3.1.– Il richiamato art. 3 prevede due distinte modalità di copertura degli oneri scaturenti dalla legge regionale impugnata, la seconda in via subordinata.

La prima si fonda su una ipotetica futura modifica dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 da parte del legislatore statale che, al momento dell'emanazione della legge regionale, non era intervenuta. Tale previsione, proprio per il suo carattere aleatorio, non poteva costituire la base di una valida e certa copertura della spesa. Peraltro, quando il legislatore statale è intervenuto – con l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 – nel modificare l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, a esercizio 2020 ormai concluso, lo ha fatto in modo diverso da quello ipotizzato dal legislatore regionale.

La richiamata disposizione statale sopravvenuta, difatti, diversamente da quanto previsto dalla Commissione paritetica del 24 novembre 2020, stabilisce: «1. All'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, le parole “non potranno essere ripianate oltre il limite massimo di dieci esercizi” sono sostituite dalle seguenti: “saranno ripianate in dieci esercizi” ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: “Per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, le quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, sono rinviate, esclusivamente per tale annualità, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto”».

Questa Corte ha precisato che «“[...] ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte”» (*ex multis*, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013), e che «[a]nche le autonomie speciali sono tenute [...] a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 190 del 2022).

D'altra parte, il rinvio del recupero del disavanzo 2018 previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, come modificato dal legislatore statale con l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2021, rappresenta una misura eccezionale adottata per fronteggiare una situazione emergenziale, non certo per consentire una dilatazione della spesa corrente e allargare la forbice del disavanzo.

È evidente, pertanto, che la Regione Siciliana non potesse utilizzare le somme destinate a ripianare il disavanzo 2018 per coprire le spese previste dalla legge regionale impugnata, posto che nell'esercizio 2020 non è stato consentito il rinvio del ripiano del disavanzo.

3.2.– La modalità alternativa di copertura prevista in via subordinata dall'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 33 del 2020 stabilisce che gli oneri derivanti dalla stessa legge sono finanziati con le risorse «non ancora utilizzate» di cui all'art. 111 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.

Tale disposizione – in attuazione degli accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – stanziava risorse a favore degli enti territoriali «[a]l fine di garantire alle regioni e province autonome di Trento e Bolzano il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19» per evitare perturbazioni negli equilibri dei rispettivi bilanci. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente, sono individuati criteri e modalità di riparto delle risorse sulla base della perdita di gettito al netto delle minori spese valutata dal tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze in relazione alla situazione di emergenza e tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese.

Le risorse previste dal citato art. 111 rappresentano, dunque, una misura straordinaria, finalizzata a ripristinare l'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali che, nel periodo della pandemia, si erano visti diminuire le entrate fiscali a causa del blocco delle attività commerciali e industriali e incrementare le spese di carattere sociale e sanitario.

Proprio in ragione di ciò, tali risorse non possono essere impiegate per sostenere oneri ulteriori e diversi, che finiscono per ampliare la spesa corrente e incrementare il disavanzo.

L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 33 del 2020, inoltre, fa riferimento a tali risorse in modo generico, individuandole come «risorse non ancora utilizzate», senza dare contezza della loro effettiva consistenza. Ciò rende la copertura incerta e non definita, priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta in riferimento all'art. 81 Cost. (*ex multis*, sentenza n. 227 del 2019), e insuscettibile di essere correttamente correlata alla dimensione finanziaria degli oneri derivanti dalla legge regionale impugnata (in tal senso, sentenza n. 51 del 2013).

Neppure la previsione alternativa di cui all'art. 3 della legge regionale impugnata è, dunque, compatibile con i canoni costituzionali della correttezza e validità della copertura della spesa, determinando, in tal modo, l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale per violazione del precetto contenuto nell'art. 81, terzo comma, Cost.

Come questa Corte ha più volte sottolineato, «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese» (sentenza n. 197 del 2019). Si è già rilevato, in precedenza, 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: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impuginate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale»», infatti, «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenze n. 274 del 2017 e n. 184 del 2016).

Peraltro, già in precedenza è stato ribadito che «l'art. 81, [terzo] comma della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (sentenza n. 213 del 2008).

Questa Corte ha precisato altresì che la stima e la copertura in sede preventiva devono essere effettuate «secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardan[d]o la gestione finanziaria delle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi (sentenza n. 115 del 2012)» (sentenza n. 192 del 2012).

Inoltre, una legge complessa come quella in esame, che prevede molteplici misure eterogenee – quali, ad esempio, spese per il personale, spese per l'esecuzione di lavori e opere pubbliche, spese per servizi di *advisory* tecnico-finanziari, ricostituzione del fondo previdenziale dell'Istituto regionale del vino e dell'olio ed altro –, avrebbe dovuto «essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili» (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 2019).

3.3.– Con riguardo alla normativa regionale sopravvenuta, si osserva che il vizio di legittimità costituzionale della legge reg. Siciliana n. 33 del 2020 non può, contrariamente a quanto ipotizzato dalla difesa regionale, considerarsi sanato dall'art. 7 della successiva legge reg. Siciliana n. 1 del 2021, con il quale la Regione ha disposto variazioni finanziarie alla legge regionale impugnata, posto che tale modifica legislativa è intervenuta nel 2021, a esercizio finanziario 2020 ormai concluso, e

che lo stesso art. 7 è stato peraltro successivamente abrogato dall'art. 110 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

3.4.– Neppure la successiva abrogazione dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 33 del 2020, ad opera dell'art. 3, comma 6, della legge della Regione Siciliana 13 dicembre 2022, n. 18 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022-2024) consente il superamento dei profili di legittimità costituzionale della legge in esame, la quale rimane priva di copertura.

L'abrogazione, tra l'altro, è intervenuta a due anni di distanza dalla chiusura dell'esercizio 2020 innestandosi su una situazione economico-finanziaria già definita e quindi non sanabile nei vizi conseguenti all'assenza di copertura di tutti gli interventi previsti.

Non può quindi essere accolta la richiesta della Regione Siciliana, avanzata in udienza, di cessazione della materia del contendere a fronte della non satisfattività delle modifiche normative intervenute.

Sul punto questa Corte ha da tempo precisato che caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'esercizio e per le quali sono individuate le risorse necessarie. Infatti, soltanto riferendosi a un determinato arco di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, mirano ad assicurare il tendenziale equilibrio dell'ente e, in generale, la stabilità della finanza pubblica (sentenza n. 213 del 2008).

Il successivo intervento del legislatore regionale comporta un sostanziale svuotamento della funzione della programmazione, ontologicamente propria del bilancio di previsione, che si riflette anche sulla costruzione degli equilibri degli esercizi successivi. Dopo il termine dell'esercizio non è più consentito modificare provvedimenti o fatti gestori in parte entrata e in parte spesa in quanto ciò collide con gli inderogabili principi di annualità e intangibilità del bilancio (sentenza n. 184 del 2016).

Come affermato da questa Corte, il principio di continuità del bilancio «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 inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi» (sentenza n. 49 del 2018).

Ciò comporta che la tenuta dei conti deve rispettare la sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo perché una sana gestione finanziaria deve tener conto della corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione. Tale determinazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi, coinvolgendo l'equilibrio del bilancio il quale, a sua volta, «esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione» (sentenza n. 89 del 2017).

La legge regionale impugnata, che ha previsto una pluralità di interventi e misure senza una adeguata programmazione e una idonea copertura finanziaria nell'esercizio di riferimento, «disattende con particolare gravità il valore del ciclo di bilancio, che assume rilievo come bene pubblico, ovvero come insieme di documenti capaci di informare con correttezza e trasparenza il cittadino sulle obiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull'effettivo mantenimento degli impegni elettorali, “onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività”» (*ex plurimis*, sentenze n. 168 del 2022 e n. 184 del 2016).

Il fine ultimo del bilancio, difatti, è quello di comporre interessi diversi e potenzialmente confliggenti, anche attraverso scelte allocative finalizzate a realizzare l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali, che devono trovare il giusto punto di equilibrio nel rispetto dei vincoli finanziari anche sovranazionali, oltre che del principio di equità intra e intergenerazionale (*ex plurimis*, sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019).

4.– Per i suesposti motivi, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge reg. Siciliana n. 33 del 2020 in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 4 luglio 2023, n. 173

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Parametri invocati: art. 13 dello Statuto speciale, artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. e principio di leale collaborazione

Giudizio: conflitto di attribuzione tra enti, Provincia autonoma di Trento e Regione Veneto

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto: Allegato B alla delibera della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499 (Prime determinazioni in materia di obbligo di fornitura alla Regione di energia gratuita in attuazione della legge regionale 3 luglio 2020 n. 27 "Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico". DGR 100/CR del 27/09/2022).

Esito:

- inammissibilità del conflitto di attribuzione in relazione al primo elenco dell'Allegato B alla delibera della Giunta della Regione Veneto 1499/2022 nella parte in cui prevede che è soggetta alla fornitura di energia elettrica gratuita, ai sensi della legge della Regione Veneto 3 luglio 2020, n. 27 (Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico), la concessione in favore di Eusebio Energia srl 07/BR/GD denominata "Collicello";

- competenza della Regione Veneto ad individuare, tra le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico di cui al secondo elenco dell'Allegato B alla delibera della Giunta reg. Veneto n. 1499 del 2022, soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge reg. Veneto n. 27 del 2020, da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti, la concessione in favore di Primiero Energia spa GDI14BR denominata "Val Schener-Moline", la concessione in favore di Hydro Dolomiti Energie srl D/0012 denominata "Bussolengo-Chievo" e la concessione in favore di ENEL Produzione spa G/0022 denominata "Saviner".

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

La Provincia autonoma di Trento ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Veneto in relazione all'Allegato B alla delibera della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499 (Prime determinazioni in materia di obbligo di fornitura alla Regione di energia gratuita in attuazione della legge regionale 3 luglio 2020 n. 27 "Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico". DGR 100/CR del 27/09/2022), nella parte in cui include, nell'«elenco delle grandi derivazioni idroelettriche in atto soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020», la concessione Eusebio Energia srl 07/BR/GD, denominata "Collicello", nonché nella parte in cui include, nell'«elenco delle grandi derivazioni idroelettriche soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020, "da sottoporre a specifici accordi con le altre regioni o province autonome"», la concessione ENEL Produzione spa G/0022, denominata "Saviner", la concessione Primiero Energia spa GDI14BR, denominata "Val Schener-Moline", e la concessione Hydro Dolomiti Energia srl D/0012, denominata "Bussolengo-Chievo".

La ricorrente chiede alla Corte di dichiarare che non spettava alla Giunta della Regione Veneto stabilire che l'art. 1 della legge della Regione Veneto 3 luglio 2020, n. 27 (Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico) si applica alle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico denominate "Val Schener-Moline" e "Bussolengo-Chievo", nonché

individuare, senza previa intesa con la Provincia autonoma di Trento, tra le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico alle quali si applica l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2020, le concessioni denominate "Collicello", "Saviner", "Val Schener-Moline" e "Bussolengo-Chievo".

Conseguentemente, chiede l'annullamento «del primo elenco dell'Allegato B della deliberazione della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499, nella parte in cui prevede che è soggetta alla fornitura gratuita di energia elettrica ai sensi della legge della Regione Veneto n. 27 del 2020 la concessione Eusebio Energia s.r.l. 07/BR/GD, denominata "Collicello"», nonché del «secondo elenco dell'Allegato B della deliberazione della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499, nella parte in cui prevede che sono soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge della Regione Veneto n. 27 del 2020, da sottoporre a specifici accordi, la concessione in favore di ENEL Produzione s.p.a. G/0022 denominata "Saviner", la concessione in favore di Primiero Energia s.p.a. GDI14BR, denominata "Val Schener-Moline", la concessione in favore di Hydro Dolomiti Energia s.r.l. D0012 denominata "Bussolengo-Chievo"».

La Provincia autonoma di Trento premette, al riguardo, che l'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, come modificato dal 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, riconosce alle regioni, al comma 1-quinquies, la possibilità di prevedere una quota di energia elettrica gratuita a carico del concessionario, disponendo altresì, al comma 1-ter, lettera p), che siano disciplinate «le specifiche modalità procedurali da seguire in caso di grandi derivazioni idroelettriche che interessano il territorio di due o più regioni, in termini di gestione delle derivazioni, vincoli amministrativi e ripartizione dei canoni, da definire d'intesa tra le regioni interessate»; lo stesso articolo, tuttavia, al successivo comma 1-octies fa salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome «ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione». La Provincia autonoma di Trento si assume titolare del diritto all'assegnazione della quota gratuita di energia da parte del concessionario di grandi derivazioni in forza di quanto previsto dall'art. 13 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige: tale disposizione statutaria le attribuisce la competenza legislativa concernente «le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico». Pertanto, la ricorrente sostiene che la delibera impugnata avrebbe comportato la menomazione di specifiche attribuzioni costituzionali riconosciute dallo statuto speciale, delle quali quindi – a suo avviso – il diritto alla fornitura di una quota gratuita di energia costituirebbe una mera conseguenza.

Infine, la Provincia autonoma di Trento assume che l'introduzione, da parte della Regione Veneto, dell'obbligo di fornitura gratuita a carico dei due concessionari interferisce con l'esercizio della sua competenza legislativa e amministrativa nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

Con il secondo motivo di ricorso la Provincia autonoma di Trento lamenta la violazione, da parte della Regione Veneto, delle due intese, intervenute in relazione a tutte le concessioni per grandi derivazioni d'acqua, e del principio di leale collaborazione.

Preliminarmente la Corte inquadra il contesto normativo nel quale si colloca la delibera impugnata.

La disciplina delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, per i profili del rapporto concessorio interessati dal presente conflitto, viene da tempo ricondotta dalla giurisprudenza della Corte alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di competenza legislativa concorrente (sentenze n. 155 del 2020, n. 158 del 2016 e n. 85 del 2014).

L'ambito delle rispettive competenze è stato delineato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 79 del 1999, il cui art. 12, nel testo modificato dall'art. 11-quater del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, prevede, al comma 1-ter, che «[n]el rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al presente articolo, le regioni disciplinano con legge [...] le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico».

La norma prosegue tracciando, ai commi successivi, il contenuto della legge regionale; in particolare, il comma 1- prevede che «[n]elle concessioni di grandi quinquies derivazioni a scopo idroelettrico, le regioni possono disporre con legge l'obbligo per i concessionari di fornire annualmente e gratuitamente alle stesse regioni 220 kWh per ogni kW di potenza nominale media di concessione, per almeno il 50 per cento destinata a servizi pubblici e categorie di utenti dei territori provinciali interessati dalle derivazioni».

Lo stesso art. 12, al comma 1-ter, lettera p), del d.lgs. n. 79 del 1999, inoltre, prende in esame anche la disciplina delle «grandi derivazioni idroelettriche che interessano il territorio di due o più regioni», prevedendo che a tale riguardo la legge regionale stabilisca «le specifiche modalità procedurali da seguire [...] in termini di gestione delle derivazioni, vincoli amministrativi e ripartizione dei canoni, da definire d'intesa tra le regioni interessate».

Dando attuazione a tali previsioni, la Regione Veneto ha approvato la menzionata legge reg. Veneto n. 27 del 2020, stabilendo che i concessionari di grandi derivazioni a scopo idroelettrico siano «tenuti, a decorrere dall'anno 2021, a fornire alla Regione annualmente e gratuitamente energia elettrica, nella misura di 220 chilowattora (kWh) per ogni chilowatt (kW) di potenza nominale media di concessione» (art. 1, comma 2), ovvero a corrispondere, su indicazione della Giunta regionale, il controvalore in moneta, anche integrale, dell'energia da fornire gratuitamente (art. 3). La stessa legge regionale ha poi demandato a un'apposita delibera della Giunta regionale di stabilire le concrete modalità di adempimento a tale obbligo da parte dei concessionari, nonché, «nel caso di grandi derivazioni a scopo idroelettrico che interessano anche il territorio di Regioni o Province autonome confinanti, le modalità di coordinamento con le stesse in relazione alla fornitura dell'energia gratuita» (art. 2, comma 1, lettera e).

A giudizio della Corte nel merito la censura non è fondata.

Secondo la Provincia autonoma di Trento, il citato art. 13 dello statuto speciale attribuirebbe ad essa la competenza a disciplinare in via esclusiva il rapporto concessorio inerente alle derivazioni "Val Schener-Moline" e "Bussolengo-Chievo", nonostante il fatto che le stesse insistano anche sul territorio della Regione Veneto. Ciò pure in forza del richiamo che ad esso opera la legge statale; infatti l'art. 12, comma 1- octies, del d.lgs. n. 79 del 1999, nel determinare i principi cui deve attenersi la legislazione regionale, fa salve le competenze delle province autonome «ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione».

Secondo la Corte questa impostazione, tuttavia, contraddice la natura stessa delle fonti statutarie, anche speciali, quanto all'ambito di applicazione delle relative disposizioni. È infatti coesistente alla titolarità delle attribuzioni costituzionali la limitazione territoriale di tale ambito, in forza delle «forme e condizioni particolari di autonomia» delle quali detti enti dispongono, secondo gli statuti speciali di cui all'art. 116, primo comma, Cost. Né può essere condiviso quanto affermato dalla ricorrente, secondo cui l'invocata efficacia extraterritoriale delle proprie attribuzioni statutarie sarebbe prevista dalla norma statale di principio, attraverso la "clausola di salvaguardia" di cui al richiamato art. 12, comma 1- octies, del d.lgs. n. 79 del 1999. A prescindere, infatti, da ogni considerazione circa la correttezza di una tale interpretazione del dato normativo, l'assunto condurrebbe all'aberrante risultato di consentire che la legge ordinaria possa estendere o derogare l'applicazione di una fonte sovraordinata.

La Corte ritiene che i rilievi appena svolti non mutino neppure considerando l'argomento della Provincia autonoma di Trento in base al quale l'intesa conclusa con la Regione Veneto nel 2005, che regola la competenza a disciplinare le due concessioni di grandi derivazioni in oggetto, non contiene specifiche previsioni relative alla fornitura di una quota gratuita di energia elettrica. Si tratta, infatti, di un profilo del rapporto concessorio che all'epoca non poteva essere oggetto di disciplina specifica, non essendo ancora intervenuta la normativa statale di principio che lo prevede, adottata con la modifica del menzionato d.lgs. n. 79 del 1999 ad opera del citato d.l. n. 135 del 2018, come convertito. Peraltro l'art. 12, comma 1-ter, lettera p), del d.lgs. n. 79 del 1999, nel prescrivere la definizione a mezzo d'intesa della disciplina del procedimento, menziona espressamente le sole «ripartizion[i] dei canoni». L'intesa, tuttavia, avrebbe potuto riguardare anche la fornitura di una quota gratuita di

energia. Infatti lo stesso articolo prevede, al comma 1- quinquies, che il canone di concessione sia calcolato al netto dell'energia fornita gratuitamente al concedente, con ciò evidentemente connotando tale ultima fornitura come componente del canone stesso. Del resto, la Corte ha già rilevato che, in tema di grandi derivazioni d'acqua, il canone e la fornitura gratuita sono soggetti alla normativa statale di principio in quanto sussiste la necessità di una loro uniforme e adeguata regolazione «anche al fine di garantire la continuità e la produttività nello sfruttamento della risorsa idrica», in ragione del fatto che entrambi consentono «vantaggi immediati per le popolazioni locali» (sentenza n. 117 del 2022).

A giudizio della Corte il secondo motivo di ricorso è inammissibile nella parte inerente alla concessione denominata “Collicello”, in quanto la censura è carente di tono costituzionale.

Con richiamo a quanto più sopra esposto, la Corte osserva che le controversie relative alla titolarità di un bene e la interpretazione della normativa – di rango legislativo o costituzionale – che ad essa si riferisce «restano di competenza dei giudici comuni se non pongono in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto» (sentenze n. 319 del 2011 e n. 213 del 2001).

Nel caso di specie, la Provincia autonoma di Trento si duole esclusivamente del fatto che la Regione Veneto, con la delibera impugnata, abbia inserito la concessione in questione nell'elenco di quelle di sua esclusiva competenza, assumendo, invece, che si tratterebbe di derivazione che interessa i territori di entrambi gli enti.

La Corte osserva che la censura si fonda esclusivamente su argomenti caratteristici di un giudizio petitorio, soffermandosi sugli specifici aspetti tecnici dell'impianto di grande derivazione, che vengono indicati come elementi decisivi per accertarne l'illegittimo inserimento nella delibera adottata dalla Giunta regionale. La ricorrente, peraltro, riporta la documentazione relativa al nutrito contenzioso che ha avuto luogo fra le parti e invoca, in guisa di giudicato, una pronuncia del Tribunale superiore delle acque pubbliche che, a suo dire, farebbe stato circa l'esatto posizionamento geografico della derivazione. In un tale quadro argomentativo, non rileva il fatto che la Provincia autonoma di Trento lamenti anche la lesione delle proprie attribuzioni statutarie e del principio di leale collaborazione; infatti, la pretesa resta circoscritta all'individuazione dell'ente al quale spetti la derivazione per ragioni esclusivamente territoriali. Rispetto a tali ragioni, la Provincia autonoma non evidenzia alcun nesso di strumentalità con le proprie attribuzioni costituzionali.

Per quanto concerne le restanti concessioni, la Provincia autonoma di Trento sostiene che l'inserimento delle stesse, da parte della Regione Veneto, nel secondo elenco allegato alla delibera impugnata, si porrebbe in contrasto con le due intese già raggiunte, nelle quali, pur in mancanza di una specifica regolamentazione della fornitura gratuita di energia, era individuato l'ente competente a governare il procedimento concessorio e comunque violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost, interferendo sulla competenza legislativa e amministrativa di cui agli artt. 13 e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

A giudizio della Corte nel merito la censura non è fondata.

Come è già stato osservato, infatti, e come la Provincia autonoma di Trento riconosce, tra le materie regolate dalle citate intese, non era compresa la fornitura gratuita di una quota di energia da parte del concessionario di una grande derivazione d'acqua posta su territori confinanti, che è stata oggetto di specifica regolamentazione, da parte del legislatore statale, soltanto in epoca successiva.

Pertanto, la previsione, da parte della Regione Veneto, di «sottoporre a specifici accordi» con gli enti confinanti le concrete modalità attuative di tale fornitura, in relazione ai tre impianti oggetto delle pregresse intese con la Provincia autonoma di Trento, non interferisce con tali intese, il cui ambito applicativo interessa profili diversi del rapporto concessorio.

SENTENZA N. 173
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della delibera della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499 (Prime determinazioni in materia di obbligo di fornitura alla Regione di energia gratuita in attuazione della legge regionale 3 luglio 2020 n. 27 “Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico”. DGR 100/CR del 27/09/2022), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 13 febbraio 2023, depositato in cancelleria il 14 febbraio 2023, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento, Giacomo Quarneti e Marcello Cecchetti per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 4 luglio 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Trento ha promosso conflitto di attribuzione contro la Regione Veneto, chiedendo che questa Corte dichiari che non spettava a quest'ultima stabilire che l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2020 si applica alle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico Primiero Energia spa GDI14BR, denominata “Val Schener-Moline”, e Hydro Dolomiti Energia srl D/0012, denominata “Bussolengo-Chievo”, nonché individuare, senza previa intesa con la Provincia stessa, tra le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico alle quali si applica il medesimo art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2020, le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico Eusebio Energia srl 07/BR/GD, denominata “Collicello”, ed ENEL Produzione spa G/0022, denominata “Saviner”, oltre alle già menzionate “Val Schener-Moline” e “Bussolengo-Chievo”.

La ricorrente ha pertanto chiesto l'annullamento della delibera della Giunta della Regione Veneto n. 1499 del 2022, nella parte in cui include le predette concessioni, rispettivamente, la prima nell'«[e]lenco delle grandi derivazioni idroelettriche in atto soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020» e le restanti nell'«[e]lenco delle grandi derivazioni idroelettriche soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020, da sottoporre a specifici accordi con le altre Regioni o province autonome».

2.– Prima di analizzare i motivi di ricorso è opportuno inquadrare il contesto normativo nel quale si colloca la delibera impugnata.

2.1.– La disciplina delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, per i profili del rapporto concessorio interessati dal presente conflitto, viene da tempo ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di competenza legislativa concorrente (sentenze n. 155 del 2020, n. 158 del 2016 e n. 85 del 2014).

L'ambito delle rispettive competenze è stato delineato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 79 del 1999, il cui art. 12, nel testo modificato dall'art. 11-*quater* del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, prevede, al comma 1-*ter*, che «[n]el rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al presente articolo, le regioni disciplinano con legge [...] le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico».

2.2.– La norma prosegue tracciando, ai commi successivi, il contenuto della legge regionale; in particolare, il comma 1-*quinqies* prevede che «[n]elle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, le regioni possono disporre con legge l'obbligo per i concessionari di fornire annualmente e gratuitamente alle stesse regioni 220 kWh per ogni kW di potenza nominale media di concessione, per almeno il 50 per cento destinata a servizi pubblici e categorie di utenti dei territori provinciali interessati dalle derivazioni».

Lo stesso art. 12, al comma 1-*ter*, lettera *p*), del d.lgs. n. 79 del 1999, inoltre, prende in esame anche la disciplina delle «grandi derivazioni idroelettriche che interessano il territorio di due o più regioni», prevedendo che a tale riguardo la legge regionale stabilisca «le specifiche modalità procedurali da seguire [...] in termini di gestione delle derivazioni, vincoli amministrativi e ripartizione dei canoni, da definire d'intesa tra le regioni interessate».

2.3.– Dando attuazione a tali previsioni, la Regione Veneto ha approvato la menzionata legge reg. Veneto n. 27 del 2020, stabilendo che i concessionari di grandi derivazioni a scopo idroelettrico siano «tenuti, a decorrere dall'anno 2021, a fornire alla Regione annualmente e gratuitamente energia elettrica, nella misura di 220 chilowattora (kWh) per ogni chilowatt (kW) di potenza nominale media di concessione» (art. 1, comma 2), ovvero a corrispondere, su indicazione della Giunta regionale, il controvalore in moneta, anche integrale, dell'energia da fornire gratuitamente (art. 3).

La stessa legge regionale ha poi demandato a un'apposita delibera della Giunta regionale di stabilire le concrete modalità di adempimento a tale obbligo da parte dei concessionari, nonché, «nel caso di grandi derivazioni a scopo idroelettrico che interessano anche il territorio di Regioni o Province autonome confinanti, le modalità di coordinamento con le stesse in relazione alla fornitura dell'energia gratuita» (art. 2, comma 1, lettera *e*).

2.4.– La delibera impugnata si colloca pertanto in tale contesto.

Essa contiene, in allegato, due elenchi di concessioni di grandi derivazioni.

Il primo riporta le concessioni che ricadono interamente sul territorio regionale, come tali assoggettate all'obbligo di fornitura gratuita di energia elettrica nelle percentuali specificate; esso comprende la concessione denominata “Collicello”.

Il secondo elenco contiene, invece, le concessioni che ricadono anche sul territorio di altre regioni o province autonome, per le quali si rende così necessario, come riportato, «sottoporre a specifici accordi» la regolamentazione della fornitura gratuita; tale elenco comprende le restanti concessioni.

3.– Poste tali coordinate, si può procedere all'esame del primo motivo di ricorso, con il quale la Provincia autonoma di Trento sostiene che non spettava alla Regione Veneto inserire in detto secondo elenco le concessioni denominate “Val Schener-Moline” e “Bussolengo-Chievo”.

3.1.– La Regione ha eccepito l'inammissibilità della censura, sostenendo che essa non appare rivolta alla difesa di una competenza costituzionale della ricorrente, quanto piuttosto alla mera rivendicazione di un diritto a contenuto economico.

Tale eccezione è non fondata. Questa Corte, con giurisprudenza consolidata, ha ritenuto che il tono costituzionale del conflitto sussiste quando il ricorrente lamenti una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 90 del 2022, n. 22 del 2020 e n. 28 del 2018), per effetto di un atto o di un comportamento significativo, dotato di efficacia e rilevanza esterna e diretto a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una data competenza (ordinanza n. 175 del 2020), in modo tale da determinare la menomazione della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente (sentenza n. 259 del 2019).

Tali requisiti sussistono nel caso di specie. La Provincia autonoma di Trento, infatti, si assume titolare del diritto all'assegnazione della quota gratuita di energia da parte del concessionario di grandi

derivazioni in forza di quanto previsto dall'art. 13 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige; rileva, in particolare, che tale disposizione statutaria le attribuisce la competenza legislativa concernente «le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico».

Pertanto, la ricorrente sostiene che la delibera impugnata avrebbe comportato la menomazione di specifiche attribuzioni costituzionali riconosciute dallo statuto speciale, delle quali quindi – a suo avviso – il diritto alla fornitura di una quota gratuita di energia costituirebbe una mera conseguenza. Da qui deriva, sotto tale profilo, l'ammissibilità del conflitto.

3.2.– Ciò posto, sebbene ammissibile, nel merito la censura non è fondata nei termini che seguono.

Secondo la Provincia autonoma di Trento, il citato art. 13 dello statuto speciale attribuirebbe ad essa la competenza a disciplinare in via esclusiva il rapporto concessorio inerente alle derivazioni “Val Schener-Moline” e “Bussolengo-Chievo”, nonostante il fatto che le stesse insistano anche sul territorio della Regione Veneto. Ciò pure in forza del richiamo che ad esso opera la legge statale; infatti l'art. 12, comma 1-*octies*, del d.lgs. n. 79 del 1999, nel determinare i principi cui deve attenersi la legislazione regionale, fa salve le competenze delle province autonome «ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione».

Questa impostazione, tuttavia, contraddice la natura stessa delle fonti statutarie, anche speciali, quanto all'ambito di applicazione delle relative disposizioni.

È infatti coesistente alla titolarità delle attribuzioni costituzionali la limitazione territoriale di tale ambito, in forza delle «forme e condizioni particolari di autonomia» delle quali detti enti dispongono, secondo gli statuti speciali di cui all'art. 116, primo comma, Cost.

Né può essere condiviso quanto affermato dalla ricorrente secondo cui l'invocata efficacia extraterritoriale delle proprie attribuzioni statutarie sarebbe prevista dalla norma statale di principio, attraverso la “clausola di salvaguardia” di cui al richiamato art. 12, comma 1-*octies*, del d.lgs. n. 79 del 1999. A prescindere, infatti, da ogni considerazione circa la correttezza di una tale interpretazione del dato normativo, l'assunto condurrebbe all'aberrante risultato di consentire che la legge ordinaria possa estendere o derogare l'applicazione di una fonte sovraordinata.

3.3.– I rilievi appena svolti non mutano neppure considerando l'argomento della Provincia autonoma di Trento in base al quale l'intesa conclusa con la Regione Veneto nel 2005, che regola la competenza a disciplinare le due concessioni di grandi derivazioni in oggetto, non contiene specifiche previsioni relative alla fornitura di una quota gratuita di energia elettrica.

Si tratta infatti, e a tacer d'altro, di un profilo del rapporto concessorio che all'epoca non poteva essere oggetto di disciplina specifica, non essendo ancora intervenuta la normativa statale di principio che lo prevede, adottata con la modifica del menzionato d.lgs. n. 79 del 1999 ad opera del citato d.l. n. 135 del 2018, come convertito.

A tale ultimo riguardo, peraltro, è opportuno osservare che l'art. 12, comma 1-*ter*, lettera *p*), del d.lgs. n. 79 del 1999, nel prescrivere la definizione a mezzo d'intesa della disciplina del procedimento, menziona espressamente le sole «ripartizion[i] dei canoni».

L'intesa, tuttavia, avrebbe potuto riguardare anche la fornitura di una quota gratuita di energia. Infatti lo stesso articolo prevede, al comma 1-*quinquies*, che il canone di concessione sia calcolato al netto dell'energia fornita gratuitamente al concedente, con ciò evidentemente connotando tale ultima fornitura come componente del canone stesso. Del resto, questa Corte ha già rilevato che, in tema di grandi derivazioni d'acqua, il canone e la fornitura gratuita sono soggetti alla normativa statale di principio in quanto sussiste la necessità di una loro uniforme e adeguata regolazione «anche al fine di garantire la continuità e la produttività nello sfruttamento della risorsa idrica», in ragione del fatto che entrambi consentono «vantaggi immediati per le popolazioni locali» (sentenza n. 117 del 2022).

4.– Il secondo motivo di ricorso è inammissibile nella parte inerente alla concessione denominata “Collicello”.

4.1.– Sotto tale profilo, infatti, la censura è carente di tono costituzionale, rivestendo il carattere di una mera *vindicatio rei* e non di una *vindicatio potestatis*.

Con richiamo a quanto più sopra esposto, questa Corte osserva che le controversie relative alla titolarità di un bene e la interpretazione della normativa – di rango legislativo o costituzionale – che ad essa si riferisce «restano di competenza dei giudici comuni se non pongono in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto» (sentenze n. 319 del 2011 e n. 213 del 2001).

Nel caso di specie, la Provincia autonoma di Trento si duole esclusivamente del fatto che la Regione Veneto, con la delibera impugnata, abbia inserito la concessione in questione nell'elenco di quelle di sua esclusiva competenza, assumendo, invece, che si tratterebbe di derivazione che interessa i territori di entrambi gli enti.

Questa Corte osserva che la censura si fonda esclusivamente su argomenti caratteristici di un giudizio petitorio, soffermandosi sugli specifici aspetti tecnici dell'impianto di grande derivazione, che vengono indicati come elementi decisivi per accertarne l'illegittimo inserimento nella delibera adottata dalla Giunta regionale. La ricorrente, peraltro, riporta la documentazione relativa al nutrito contenzioso che ha avuto luogo fra le parti e invoca, in guisa di giudicato, una pronuncia del Tribunale superiore delle acque pubbliche che, a suo dire, farebbe stato circa l'esatto posizionamento geografico della derivazione.

In un tale quadro argomentativo, non rileva il fatto che la Provincia autonoma di Trento lamenti anche la lesione delle proprie attribuzioni statutarie e del principio di leale collaborazione; infatti, la pretesa resta circoscritta all'individuazione dell'ente al quale spetti la derivazione per ragioni esclusivamente territoriali.

Rispetto a tali ragioni, la Provincia autonoma non evidenzia alcun nesso di strumentalità con le proprie attribuzioni costituzionali.

In proposito, è decisivo il richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, il ricorso deve prospettare l'illegittimo uso di un potere dell'ente resistente dal quale derivino conseguenze tali da alterare il riparto costituzionale delle rispettive competenze (così, *ex multis*, sentenza n. 108 del 2021). Laddove, come nel caso di specie, ciò non accada, la controversia resta di competenza del solo giudice comune.

4.2.– Per quanto concerne le restanti concessioni, la Provincia autonoma di Trento sostiene che l'inserimento delle stesse, da parte della Regione Veneto, nel secondo elenco allegato alla delibera impugnata, si porrebbe in contrasto con le due intese già raggiunte, nelle quali, pur in mancanza di una specifica regolamentazione della fornitura gratuita di energia, era individuato l'ente competente a governare il procedimento concessorio e comunque violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., interferendo sulla competenza legislativa e amministrativa di cui agli artt. 13 e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972.

Contrariamente a quanto eccepito dalla Regione Veneto, nei termini formulati la censura supera il vaglio di ammissibilità. Infatti, il mancato ricorso, da parte della Regione, alle intese precedentemente raggiunte sulla materia delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua che interessano entrambi i territori e che sono oggetto di competenza ripartita fra i due enti giustifica in linea astratta il ricorso al giudice costituzionale sulla prospettata violazione del principio di leale collaborazione, in forza della conseguente alterazione delle rispettive attribuzioni costituzionali.

Ciò premesso, nel merito la censura non è fondata.

Come si è già osservato, infatti, e come la ricorrente Provincia autonoma di Trento riconosce, tra le materie regolate dalle citate intese, non era compresa la fornitura gratuita di una quota di energia da parte del concessionario di una grande derivazione d'acqua posta su territori confinanti, che è stata oggetto di specifica regolamentazione, da parte del legislatore statale, soltanto in epoca successiva.

Pertanto, la previsione, da parte della Regione Veneto, di «sottoporre a specifici accordi» con gli enti confinanti le concrete modalità attuative di tale fornitura, in relazione ai tre impianti oggetto delle pregresse intese con la Provincia autonoma di Trento, non interferisce con tali intese, il cui ambito applicativo interessa profili diversi del rapporto concessorio.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti della Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe, in relazione al primo elenco dell'Allegato B alla delibera della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499 (Prime determinazioni in materia di obbligo di fornitura alla Regione di energia gratuita in attuazione della legge regionale 3 luglio 2020, n. 27 "Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico". DRG 100/CR del 27/09/2022), nella parte in cui prevede che è soggetta alla fornitura di energia elettrica gratuita, ai sensi della legge della Regione Veneto 3 luglio 2020, n. 27 (Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico), la concessione in favore di Eusebio Energia srl 07/BR/GD denominata "Collicello";

2) *dichiara* che spettava alla Regione Veneto individuare, tra le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico di cui al secondo elenco dell'Allegato B alla delibera della Giunta reg. Veneto n. 1499 del 2022, soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge reg. Veneto n. 27 del 2020, da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti, la concessione in favore di Primiero Energia spa GDI14BR denominata "Val Schener-Moline", la concessione in favore di Hydro Dolomiti Energie srl D/0012 denominata "Bussolengo-Chievo" e la concessione in favore di ENEL Produzione spa G/0022 denominata "Saviner".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 giugno 2023, n. 176

Materie: politiche sociali; tutela della salute; coordinamento della finanza pubblica; ordinamento civile

Parametri invocati: artt. 3, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 25 e 26, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 22 agosto 2022, n. 24 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2022/2024, modifiche alle leggi regionali 9/2022, 10/2022 e 11/2022 in attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 26, commi 1 e 2 della l.r. Abruzzo 24/2022;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25 della l.r. Abruzzo 24/2022.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 25 e 26, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 22 agosto 2022, n. 24 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2022/2024, modifiche alle leggi regionali 9/2022, 10/2022 e 11/2022 in attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili), in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Il primo motivo di ricorso concerne l'art. 25 il quale stanziava le risorse per il rifinanziamento degli interventi introdotti dalla legge regionale 21 dicembre 2021, n. 28 (Contributo a sostegno dell'acquisto di dispositivi per contrastare l'alopecia secondaria e attività di supporto in favore dei pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia) e provvede alla relativa copertura. Il ricorso statale lamenta che la Regione Abruzzo non potrebbe introdurre tali prestazioni, in quanto in contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario. La stessa violerebbe pertanto l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010, che sancirebbe il carattere obbligatorio, per le regioni sottoposte al Piano di rientro, degli interventi dallo stesso individuati. La medesima disposizione regionale contrasterebbe anche con l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché l'effettuazione di spese non obbligatorie, in una condizione di risorse contingentate, verrebbe a ridurre la spesa necessaria per le prestazioni essenziali.

Secondo la Consulta le questioni non sono fondate.

La Regione Abruzzo è impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, avviato nel 2007 e attualmente proseguito in forza della deliberazione della Giunta regionale della Regione Abruzzo 17 gennaio 2023, n. 14, con cui è stato approvato il Programma operativo 2022-2024 della stessa Regione Abruzzo.

La Regione per un verso è tenuta a dare attuazione agli interventi individuati dal suddetto Programma operativo e, per altro verso, non può introdurre livelli di assistenza sanitaria ulteriori rispetto a quelli essenziali. *Tuttavia, le censure statali non dimostrano, limitandosi ad affermarlo in maniera generica e apodittica, che quelle finanziate dalla norma regionale impugnata rientrino nel genus degli extra LEA e nemmeno che risulti incrementata la spesa sanitaria.*

La l.r. Abruzzo 28/2021, rifinanziata dall'impugnato art. 25, ha previsto alcune misure a favore dei pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia, per favorirne il miglioramento della qualità della vita, il ritorno al lavoro e alla socialità. In particolare, la suddetta legge regionale riconosce ai pazienti un contributo, sotto forma di rimborso parziale e *una tantum*, rispettivamente, per l'acquisto di protesi tricologiche e per l'esecuzione di dermopigmentazione o trucco permanente per la risoluzione di problematiche di natura estetica; inoltre, prevede contributi, rispettivamente, alle aziende sanitarie locali per l'acquisto di caschetti refrigerati e alle organizzazioni del terzo settore per lo svolgimento di attività di ascolto e sostegno ai pazienti oncologici.

Nessuna delle misure introdotte dalla l.r. Abruzzo 28/2021 riguarda prestazioni a contenuto terapeutico necessarie al trattamento della malattia oncologica. Per contro, esse si collocano nell'area delle prestazioni di natura sociale, attivate per favorire la ripresa delle relazioni interpersonali dopo il periodo della malattia e per sostenere i disagi psicologici da questa derivanti. Inoltre, la disposizione regionale impugnata non ha inciso sulla parte del bilancio regionale destinata alla tutela della salute, posto che le risorse individuate per tali misure sono allocate nella Missione afferente i diritti sociali, le politiche sociali e la famiglia, e la relativa copertura proviene da fondi non sanitari.

In sostanza, la norma regionale impugnata ha introdotto i benefici in questione nell'esercizio della competenza regionale residuale nella materia dei servizi sociali.

Non è fondata neppure la prospettata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., giacché il carattere sociale delle prestazioni finanziate esclude *in radice che venga in rilievo l'evocato tema dell'elusione dell'obbligo di garantire la spesa necessaria destinata ai livelli essenziali di assistenza*.

Il secondo motivo di ricorso concerne il comma 1 dell'art. 26 della l.r. Abruzzo 24/2022, ai sensi del quale la Regione Abruzzo, al fine di ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale, concede un contributo "*una tantum*" non inferiore a 1.000,00 euro a ciascun lavoratore e lavoratrice impiegato nelle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) abruzzesi nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Questa previsione violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.; ledendo altresì l'art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute.

Ad avviso della Corte la prima censura è fondata.

L'art. 26, comma 1, della l.r. Abruzzo 24/2022 riconosce direttamente un emolumento economico, nell'importo minimo indicato, ai dipendenti delle ASP, il cui rapporto di lavoro, ai sensi sia della normativa abruzzese che di quella statale come dalla prima richiamata, ha natura privatistica ed è disciplinato dalle norme sul pubblico impiego privatizzato.

Nell'attribuire tale importo, per quanto *una tantum*, la norma regionale impugnata non coinvolge in alcun modo la contrattazione collettiva, disattendendo i principi espressi dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che per l'appunto rimette a tale contrattazione la definizione del trattamento economico del personale.

Di conseguenza, risulta violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento civile. Restano assorbite le ulteriori censure.

Lo Stato impugna anche l'art. 26, comma 1 della citata legge regionale. Ai sensi della predetta norma, al fine di ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale la Regione concede un contributo alle Residenze Protette private, accreditate e contrattualizzate, indicate nel provvedimento della Giunta regionale Giunta regionale n. 656 dell'11 ottobre 2021, avente a oggetto, tra l'altro, la individuazione dei soggetti erogatori di prestazioni sanitarie e l'approvazione dei tetti massimi di spesa per ciascuno stabiliti.

La norma regionale violerebbe gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., non osservando il principio della omnicomprensività delle tariffe che remunerano le prestazioni rese dai soggetti privati accreditati, come sancito dall'art. 8-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Secondo la Corte la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Ai sensi dell'art. 8-*quinqies*, comma 2, del d.lgs. 502/1992, i soggetti privati accreditati possono essere coinvolti nella programmazione regionale sanitaria previa stipula di appositi contratti che, tra l'altro, indicano il volume massimo di prestazioni che le strutture si impegnano ad assicurare, distinto per tipologia e per modalità di assistenza, e il corrispettivo globale per le attività concordate, in base all'applicazione di valori tariffari.

Il successivo art. 8-*sexies* specifica che le strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinqies* e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento.

*Dal momento che la disposizione regionale impugnata riconosce un contributo ai soggetti accreditati e legati al Servizio sanitario regionale da un apposito contratto, ma al di fuori di tale fonte convenzionale e del sistema tariffario che la connota, essa introduce quindi una remunerazione ulteriore e aggiuntiva, in maniera difforme dal principio fondamentale, espresso dal suddetto art. 8-*sexies*, della remunerazione globale in base a tariffe omnicomprensive per le prestazioni acquisite da un soggetto accreditato dall'accordo contrattuale.*

Risulta pertanto violato l'art. 117, terzo comma Cost., relativamente alle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica. Resta assorbita la ulteriore censura.

SENTENZA N. 176
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 25 e 26, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 22 agosto 2022, n. 24 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2022/2024, modifiche alle leggi regionali 9/2022, 10/2022 e 11/2022 in attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 25 ottobre 2022, iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo;

deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 84 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 25 e 26, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost.

2.– Il primo motivo di ricorso concerne l'art. 25 il quale, nel sostituire l'art. 23 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, stanZIA le risorse per il rifinanziamento degli interventi introdotti dalla legge reg. Abruzzo n. 28 del 2021 e provvede alla relativa copertura.

Il ricorso statale, sul presupposto che la disposizione regionale impugnata preveda misure di assistenza supplementari rispetto ai LEA garantiti dal Servizio sanitario nazionale, lamenta che la Regione Abruzzo non potrebbe introdurre tali prestazioni, in quanto «in contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario». La stessa violerebbe pertanto l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, che sancirebbe il carattere obbligatorio, per le regioni sottoposte al Piano di rientro, degli interventi dallo stesso individuati.

La medesima disposizione regionale contrasterebbe anche con l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché l'effettuazione di spese non obbligatorie, in una condizione di risorse contingentate, verrebbe a ridurre la «spesa “necessaria”» per le prestazioni essenziali.

3.– Le questioni non sono fondate.

Non è controverso che la Regione Abruzzo sia impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, avviato nel 2007 e attualmente proseguito in forza della deliberazione della Giunta

regionale della Regione Abruzzo 17 gennaio 2023, n. 14 (Preso d'atto e approvazione del "Programma operativo 2022-2024 Regione Abruzzo").

Ciò comporta che essa, per un verso, è tenuta a dare attuazione agli interventi individuati dal suddetto Programma operativo e, per altro verso, non può introdurre livelli di assistenza sanitaria ulteriori rispetto a quelli essenziali, al cui prioritario ripristino nel territorio regionale sono strumentali le attività declinate nel richiamato documento.

In altri termini, «l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie» (sentenza n. 161 del 2022).

Tuttavia, le censure statali non dimostrano, limitandosi ad affermarlo in maniera generica e apodittica, che quelle finanziate dalla norma regionale impugnata rientrino nel *genus* degli extra LEA e nemmeno che risulti incrementata la spesa sanitaria.

3.1.– Sotto il primo profilo, la legge reg. Abruzzo n. 28 del 2021, rifinanziata dall'impugnato art. 25, ha previsto alcune misure a favore dei pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia, «supportandone il miglioramento della qualità della vita, il ritorno al lavoro e alla socialità e sostenendo i disagi psicologici derivanti dalla malattia e dalle cure» (art. 1, comma 2).

In particolare, la suddetta legge regionale, agli artt. 2 e 3, riconosce ai pazienti un contributo, sotto forma di rimborso parziale e *una tantum*, rispettivamente, «per l'acquisto di protesi tricologiche» e «per l'esecuzione di dermopigmentazione o trucco permanente per la risoluzione di problematiche di natura estetica»; agli artt. 4 e 6, prevede contributi, rispettivamente, alle aziende sanitarie locali per l'acquisto di caschetti refrigerati e alle organizzazioni del terzo settore «per lo svolgimento di attività di ascolto e sostegno ai pazienti» oncologici.

Emerge agevolmente che nessuna delle misure introdotte dalla legge reg. Abruzzo n. 28 del 2021 riguarda prestazioni a contenuto terapeutico necessarie al trattamento della malattia oncologica. Piuttosto, proprio in considerazione degli effetti collaterali delle cure cui i pazienti sono stati sottoposti e in coerenza con la finalità enunciata dal citato art. 1, comma 2, esse si collocano nell'area delle prestazioni di natura sociale, attivate per favorire la ripresa delle relazioni interpersonali dopo il periodo della malattia e per sostenere i disagi psicologici da questa derivanti.

Nella disposizione regionale impugnata va quindi ravvisata «una finalità diversa da quella della tutela della salute», esulando l'ambito di applicazione della stessa «da quello oggetto di garanzia dei livelli essenziali di assistenza» (sentenza n. 94 del 2019).

D'altro canto, nel senso indicato converge il disposto dell'art. 9 della citata legge regionale, che coerentemente individua per l'attuazione della stessa, quale dipartimento regionale competente, quello sulle politiche sociali.

3.2.– Inoltre, la censura statale si rivela non fondata anche perché la disposizione regionale impugnata, nel disporre il rifinanziamento dei suddetti interventi sociali a favore dei pazienti oncologici, non ha inciso sulla parte del bilancio regionale destinata alla tutela della salute.

Infatti, le risorse individuate per tali misure sono allocate nella Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia) e la relativa copertura proviene da fondi non sanitari, come risulta dai commi 2 e 3 dell'art. 23 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, sostituito dalla disposizione impugnata.

Da ciò consegue che nella specie non si attivano i vincoli connessi ai piani di rientro dal disavanzo sanitario, poiché la norma regionale impugnata ha introdotto i benefici in questione nell'esercizio della competenza residuale nella materia dei servizi sociali «facendoli confluire nelle congruenti voci di spesa del bilancio regionale» (sentenza n. 36 del 2021, punto 5.3. del *Considerato in diritto*).

3.3.– Le considerazioni che precedono valgono anche a ritenere non fondata la prospettata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Nel caso in esame, infatti, il riscontrato carattere sociale delle prestazioni finanziate e, soprattutto, la estraneità delle relative risorse al perimetro delle entrate e uscite sanitarie di cui all'art. 20 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), escludono in radice che venga in rilievo l'evocato tema dell'elusione dell'obbligo di garantire la «spesa “necessaria”» destinata ai livelli essenziali di assistenza.

4.– Il secondo motivo di ricorso concerne il comma 1 dell'art. 26 della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022, ai sensi del quale «[l]a Regione Abruzzo, al fine di ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale, concede un contributo “*una tantum*” non inferiore a 1.000,00 euro a ciascun lavoratore e lavoratrice impiegato nelle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) abruzzesi nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ravvisa in questa previsione la violazione: a) della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., essendo l'emolumento economico aggiuntivo erogato senza assicurare la cosiddetta riserva di contrattazione collettiva, prevista dagli artt. 40 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001; b) del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento determinata dalla suddetta norma regionale rispetto alla «restante categoria di personale operante presso le ASP di riferimento e di altri territori regionali»; c) dell'art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute», in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, sull'assunto che il contributo riconosciuto dalla medesima disposizione regionale integri un «livello ulteriore di assistenza», precluso alla Regione Abruzzo in costanza del Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

4.1.– La prima censura, riferita alla lesione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

L'art. 26, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022 ha senza dubbio l'effetto di riconoscere direttamente un emolumento economico, nell'importo minimo indicato, ai dipendenti delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), il cui rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 15, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 17 del 2011 e della normativa statale da questo richiamata, «ha natura privatistica ed è disciplinato» dalle norme sul pubblico impiego privatizzato.

In questi termini, nell'attribuire tale importo, per quanto *una tantum*, la norma regionale impugnata non coinvolge in alcun modo la contrattazione collettiva, al contrario di quanto richiedono i principi espressi dagli artt. 40 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, disposizioni interposte dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia dell'«ordinamento civile».

La giurisprudenza di questa Corte è infatti costante nel ritenere che a tale materia debba «ricondursi la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, “retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva” nazionale, cui la legge dello Stato rinvia» (sentenza n. 146 del 2019), con la conseguenza che risulta costituzionalmente illegittima una norma regionale che, come quella in esame, «intenda sostituirsi alla negoziazione delle parti, quale imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di pubblico impiego» (sentenza n. 155 del 2022).

4.1.1.– D'altro canto, si rivela priva di fondamento l'interpretazione avanzata dalla difesa regionale, secondo la quale le reali beneficiarie dello stanziamento sarebbero le ASP regionali, che di conseguenza sarebbero tenute ad attivare la contrattazione integrativa prima di «riconoscere i previsti emolumenti al proprio personale».

Il tenore letterale dell'impugnato art. 26, comma 1, non lascia, infatti, alcuno spazio alla possibilità di ritenere che le risorse, direttamente destinate a favore dei lavoratori, debbano invece prima transitare nei fondi per la contrattazione integrativa presenti nei bilanci delle ASP: la disposizione impugnata è del tutto priva degli indici che questa Corte, in precedenti occasioni, ha potuto riscontrare in previsioni legislative di altre regioni, similmente dirette a disciplinare il riconoscimento di emolumenti agli operatori sanitari impegnati nella emergenza epidemiologica da COVID-19.

In particolare, in quei giudizi il *vulnus* alla riserva di contrattazione collettiva è stato escluso rilevando che il riconoscimento economico non veniva attribuito direttamente, perché le disposizioni

censurate rinviavano vuoi al «previo accordo tra l'Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali dei lavoratori» (sentenze n. 155 del 2023 e n. 155 del 2022), vuoi «alla “concertazione” con le organizzazioni sindacali la individuazione del personale destinatario e la quantificazione della relativa indennità» (sentenza n. 5 del 2022).

4.2.– Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022.

Restano assorbite le ulteriori censure.

5.– Dell'art. 26 della citata legge regionale è impugnato anche il comma 2 in forza del quale, per le medesime finalità di cui al comma precedente – ovvero, «al fine di ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale» – «la Regione concede altresì un contributo alle Residenze Protette private, accreditate e contrattualizzate, indicate nell'allegato 1C alla deliberazione di Giunta regionale n. 656 dell'11 ottobre 2021», avente a oggetto, tra l'altro, la individuazione dei soggetti erogatori di prestazioni sanitarie e l'approvazione dei tetti massimi di spesa per ciascuno stabiliti.

Il ricorrente lamenta il contrasto con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, espressione del principio della omnicomprensività delle tariffe che remunerano le prestazioni rese dai soggetti privati accreditati, ostativo della possibilità di compensare i singoli fattori produttivi delle imprese sanitarie che si convenzionino, ivi compreso il costo del personale.

5.1.– La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Va ricordato che, ai sensi dell'art. 8-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, i soggetti privati accreditati possono essere coinvolti nella programmazione regionale sanitaria previa stipula di appositi contratti che, tra l'altro, indicano «il volume massimo di prestazioni che le strutture [...] si impegnano ad assicurare, distinto per tipologia e per modalità di assistenza» (lettera *b*) e il corrispettivo globale per le attività concordate, in base all'applicazione di valori tariffari (lettera *d*). Inoltre, tali accordi indicano «la modalità con cui viene comunque garantito il rispetto del limite di remunerazione» globale appena menzionato, prevedendo la riduzione del volume massimo di prestazioni «in caso di incremento a seguito di modificazioni, comunque intervenute nel corso dell'anno, dei valori unitari dei tariffari regionali» (lettera *e-bis*).

Il successivo art. 8-*sexies* (rubricato «Remunerazione»), al comma 1, specifica che «[l]e strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies* e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento», prescrivendo che per le funzioni assistenziali il criterio di remunerazione si basi sul «costo standard di produzione del programma di assistenza» mentre per le attività diverse la remunerazione avvenga in base a «tariffe predefinite per prestazione».

La disciplina illustrata conferma il principio di omnicomprensività della tariffa dedotto dal ricorso statale; del resto questa Corte ha già rilevato che l'assetto della disciplina dell'erogazione e della remunerazione delle prestazioni sanitarie è caratterizzato, tra l'altro, proprio «dalla remunerazione in base al sistema a tariffa, allo scopo di ottenere un maggiore controllo della spesa, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi massimi delle prestazioni erogabili» (sentenza n. 94 del 2009).

5.2.– L'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992 rientra, inoltre, tra i principi fondamentali nella materia della «tutela della salute» (sentenze n. 192 del 2017 e n. 124 del 2015), nonché, insieme al precedente art. 8-*quinquies*, anche in quelli del «coordinamento della finanza pubblica», perché «le regioni sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore» (sentenza n. 76 del 2023).

5.3.– Dal momento che la disposizione regionale impugnata riconosce un contributo ai soggetti accreditati e legati al Servizio sanitario regionale da un apposito contratto, ma al di fuori di tale fonte convenzionale e del sistema tariffario che la connota, essa introduce quindi una remunerazione ulteriore e aggiuntiva, in maniera difforme dal principio fondamentale, espresso dal suddetto art. 8-*sexies*, della remunerazione globale in base a tariffe omnnicomprensive per le prestazioni acquisite da un soggetto accreditato dall'accordo contrattuale.

Ponendosi in contrasto con il richiamato principio fondamentale nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica e, pertanto, violando l'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 26, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022 va dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Resta assorbita la ulteriore censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 22 agosto 2022, n. 24 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2022/2024, modifiche alle leggi regionali 9/2022, 10/2022 e 11/2022 in attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 giugno 2023, n. 193

Materia: promozione e organizzazione di attività culturali

Parametri invocati: artt. 3, 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120, secondo comma Cost., artt. 4, primo comma, numeri 1), 14) e 8 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte

Oggetto: artt. 5, comma 6, 6, comma 2, lettera c), e 7 della legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), nella parte in cui stabilisce che i decreti del Ministro della cultura debbano essere adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera c), della legge n. 106 del 2022;
- 3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 118, commi primo e secondo, Cost.;
- 4) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 106 del 2022, promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, 120, secondo comma, della Costituzione, nonché dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia anche in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 1) e 14), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);
- 5) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia anche in riferimento agli artt. 4, primo comma, numero 14), e 8), dello statuto speciale e all'art. 3 Cost.;
- 6) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost., nonché dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia anche in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 1) e 14), dello statuto speciale;
- 7) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, lettere a) e b), della legge n. 106 del 2022, promosse dalla Regione Lombardia in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.;
- 8) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 106 del 2022, promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 Cost.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Le Regioni Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte hanno promosso ricorsi in via principale avverso alcune disposizioni della legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), che, nell'ambito di un intervento di complessiva riforma del settore dello spettacolo, è intervenuta a disciplinare, tra l'altro, l'Osservatorio per lo spettacolo (art. 5), il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo (art. 6) e gli osservatori regionali (art. 7).

Considerata la parziale identità delle disposizioni impugnate e delle questioni promosse, i ricorsi sono stati riuniti dalla Corte per essere definiti con un'unica decisione.

La Corte, innanzitutto, esamina le questioni proposte dalla Regione Friuli-Venezia Giulia aventi ad oggetto gli artt. 5, comma 6, 6, comma 2, lettera c), 7, comma 1, primo e secondo periodo, e 7, comma 1, lettera c), della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 4, primo comma, numero 14), e 8 dello statuto speciale. In relazione a tutte le disposizioni impugnate, infatti, la ricorrente lamenta l'invasione da parte del legislatore statale della competenza legislativa primaria sullo spettacolo, la quale sarebbe ricompresa nella materia «istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale» (art. 4, comma 1, numero 14, dello statuto speciale), nonché della connessa competenza amministrativa (art. 8 dello statuto speciale).

La questione, secondo la Corte, non è fondata in quanto la materia dello spettacolo, che la giurisprudenza di questa Corte ha ricondotto alla competenza legislativa concorrente concernente la «promozione e organizzazione di attività culturali», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sin dalla sentenza n. 255 del 2004), ha una portata ben più ampia, e comunque non sovrapponibile, rispetto a quella delle «istituzioni culturali» cui fa riferimento l'art. 4, primo comma, numero 14), dello statuto speciale. Infatti, la disciplina giuridica delle «istituzioni culturali» non esaurisce certamente l'ambito della regolazione pubblicistica in materia di «promozione e organizzazione di attività culturali». D'altra parte, il concetto di «istituzione culturale» è riferibile soprattutto alla dimensione soggettiva di quegli enti che operano nel settore della cultura sulla base di un collegamento, più o meno intenso, con il settore pubblico, in termini di direzione, vigilanza, o mero finanziamento. La disciplina della «promozione e organizzazione di attività culturali», invece, concerne una dimensione oggettivo-funzionale e si riferisce alle attività che possono essere realizzate da una pluralità di soggetti, non necessariamente riconducibili al perimetro delle istituzioni culturali.

Inoltre, non appare dirimente il fatto che la Regione Friuli-Venezia Giulia sia da tempo intervenuta con legge nella materia dello spettacolo, anche attraverso la previsione di autonome forme di finanziamento del settore. Tale circostanza non consente di differenziare la posizione della Regione Friuli-Venezia Giulia da quella delle altre regioni a statuto ordinario, le quali, pur avendo da tempo legiferato in materia di spettacolo (anche istituendo specifiche forme di finanziamento), non sono titolari, per ciò solo, di competenza legislativa residuale in tale materia (come chiarito sin dalla sentenza n. 255 del 2004).

In ragione di tutto ciò, deve ritenersi che, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nella materia dello spettacolo anche la Regione Friuli-Venezia Giulia sia titolare di una potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.. Stante l'assenza di una competenza legislativa primaria in materia di spettacolo, la Corte rigetta anche le censure che, in relazione agli artt. 5, comma 6, 7, comma 1, primo periodo, e 7, comma 1, lettera c), della legge n. 106 del 2022, lamentano la compressione delle funzioni amministrative della Regione autonoma, invocando l'art. 8 dello statuto speciale, il quale sancisce la regola del “parallelismo” tra la titolarità di funzioni amministrative e la titolarità di competenze legislative primarie.

In secondo luogo la Corte prende in considerazione le censure promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia, nei confronti dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022. Tale articolo, dopo aver sancito l'istituzione presso il Ministero della cultura dell'Osservatorio dello spettacolo «[a]l fine di promuovere le iniziative nel settore dello spettacolo, anche mediante la disponibilità di informazioni, nel rispetto dei principi di trasparenza, completezza e affidabilità» (comma 1), demanda ad uno o più decreti ministeriali la definizione della

«composizione» e delle «modalità di funzionamento» di tale Osservatorio, nonché, tra l'altro, le modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni sul settore e di funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo (comma 6). In particolare, i decreti ministeriali sono adottati dal Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano [...]».

Le Regioni ricorrenti – pur non contestando la scelta del legislatore statale di istituire un sistema a rete per la promozione delle iniziative nel settore dello spettacolo e di affidare all'Osservatorio il ruolo di coordinamento di tale sistema – lamentano che la disposizione impugnata, intervenendo in una materia affidata alla potestà legislativa concorrente, avrebbe dovuto prevedere, nel rispetto del principio di leale collaborazione, il coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano attraverso il modulo procedimentale dell'intesa in luogo del parere.

A giudizio della Corte tali questioni sono fondate.

La legge n. 106 del 2022 costituisce il primo intervento di sistema in materia di spettacolo successivamente alla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione di cui alla legge cost. n. 3 del 2001. Un simile intervento era stato da tempo ritenuto dalla Corte una «necessità ineludibile» al fine di adeguare la disciplina statale al mutato assetto costituzionale, che vede indubbiamente un più ampio coinvolgimento delle regioni nell'attività di promozione e sostegno delle attività dello spettacolo (sentenza n. 255 del 2004).

Dalla riconducibilità delle disposizioni impuginate alla materia di legislazione concorrente deriva che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se ne stabiliscono i principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., o se dettate per effetto della chiamata in sussidiarietà. In quest'ultimo caso, è necessario che la previsione di poteri statali funzionali a garantire l'esercizio unitario e, quindi, la maggiore omogeneità dell'intervento pubblico in materia, sia conforme alle regole sostanziali e procedurali che, secondo la giurisprudenza della Corte, devono guidare la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato (a partire dalle sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Nel caso in esame, sulla base della citata giurisprudenza, a giudizio della Corte non è dubbia la sussistenza dei presupposti sostanziali che giustificano la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, sia dal punto di vista delle esigenze di unitarietà, sia con riguardo alla conformità ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità dell'intervento legislativo statale. Peraltro, le stesse ricorrenti non hanno mai messo in discussione tale profilo. Per quel che riguarda i requisiti procedurali della chiamata in sussidiarietà, la Corte ha individuato nello strumento dell'intesa tra lo Stato e le regioni la forma necessitata di concreta declinazione del principio di leale collaborazione, da prevedersi non già rispetto alla fase di adozione della legge statale, ma rispetto al concreto esercizio delle funzioni amministrative disciplinate dalla legge medesima (tra le altre, sentenze n. 6 del 2023, n. 179 e n. 114 del 2022).

Alla luce di tale giurisprudenza, anche rispetto alla fase di definizione, con decreto statale, della «composizione» e delle «modalità di funzionamento» dell'Osservatorio dello spettacolo, nonché, tra l'altro, delle concrete modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni in materia di spettacolo e di funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo (ai sensi dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022), lo Stato avrebbe dovuto garantire il più ampio coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano attraverso il modulo procedimentale dell'intesa.

Peraltro, osserva la Corte, nel caso di specie i decreti ministeriali previsti dalla disposizione impugnata disciplinano non solo le modalità di composizione e funzionamento dell'Osservatorio statale, ma anche la raccolta e pubblicazione delle informazioni relative al settore dello spettacolo, la tenuta del registro nazionale dei professionisti operanti nel settore dello spettacolo, le modalità operative di realizzazione, gestione e funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, nonché la composizione e il funzionamento della commissione tecnica che provvede alla

tenuta del registro nazionale dei professionisti operanti nel settore dello spettacolo. Il contenuto dei decreti ministeriali previsti dalla disposizione impugnata è quindi molto ampio e incide anche su profili funzionali che, lungi dal potersi ricondurre alla mera disciplina organizzativa di un ufficio statale, hanno un inevitabile impatto sulle competenze delle regioni in materia di spettacolo.

In ragione di tutto ciò, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che i decreti del Ministro della cultura debbano essere adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza.

In terzo luogo la Corte esamina la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 6, comma 2, lettera c), che è stata promossa dalle Regioni Veneto, c Emilia-Romagna, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia.

Il suddetto articolo affida ad un decreto ministeriale – da adottarsi «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (comma 2) – la disciplina delle «modalità operative di realizzazione e funzionamento» del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo (comma 2, lettera c). Di tale sistema – istituito «[a]l fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'azione conoscitiva del settore dello spettacolo dal vivo e di supporto pubblico alle relative attività» – fanno parte «l'Osservatorio dello spettacolo, di cui all'articolo 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'articolo 7» (art. 6, comma 1).

Le ricorrenti non contestano la chiamata in sussidiarietà operata dallo Stato, né dal punto di vista dei presupposti sostanziali, né dal punto di vista della concreta declinazione procedurale del principio di leale collaborazione. La disposizione è invece impugnata, «in via cautelativa», poiché si teme che il decreto ministeriale concernente le «modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» possa incidere sulla disciplina degli osservatori regionali. In questo caso, infatti, sarebbero lesi la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione regionale, la riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici (art. 97, secondo comma, Cost.), nonché l'art. 117, sesto comma, Cost., e i principi costituzionali che precludono alla fonte secondaria statale di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale.

La Corte dichiara non fondate le questioni in quanto, dal tenore letterale della disposizione impugnata, emerge che il decreto ministeriale è chiamato a definire unicamente le concrete modalità di funzionamento del Sistema nazionale a rete, senza potersi occupare della disciplina e della concreta organizzazione degli osservatori regionali.

È vero che – ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge n. 106 del 2022 – di tale Sistema nazionale a rete «fanno parte» gli osservatori regionali. Tuttavia, tale disposizione, non impone alle regioni l'istituzione di specifici uffici così denominati, venendo semmai a richiedere che, all'interno del sistema a rete, siano necessariamente operative strutture regionali, che possano garantire, sul piano funzionale, un maggiore coordinamento informativo in materia di spettacolo, attraverso la periodica condivisione di dati e informazioni sul settore. Tutto ciò, soprattutto nella prospettiva di rafforzare la conoscenza dell'intervento pubblico nelle diverse realtà regionali e rendere, per questa via, meno frammentarie, e quindi più efficaci, le politiche pubbliche concernenti le attività dello spettacolo.

Una simile prospettiva risulta peraltro confermata da altre disposizioni dell'art. 6 della legge n. 106 del 2022 – che non sono state oggetto di impugnazione –, ove si fa riferimento alla necessaria definizione, da parte dei decreti ministeriali, delle «modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale» (art. 6, comma 2), nonché delle «modalità operative per lo svolgimento di attività a supporto degli osservatori regionali o in collaborazione con essi, nel territorio di rispettiva competenza» (art. 6, comma 2, lettera a). Anche alla luce di tali disposizioni, la Corte ritiene che il decreto che definirà «le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» non potrà imporre specifiche soluzioni organizzative alle regioni, ma dovrà disciplinare, sul piano funzionale, le regole che garantiranno la

più efficace condivisione di informazioni e dati da parte dello Stato e delle regioni all'interno del Sistema nazionale a rete, sulla base di quella «comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei» (sentenza n. 179 del 2022), che appare imprescindibile ai fini della migliore conoscenza, e governo, del settore dello spettacolo e che è sorretta anche dalla competenza legislativa dello Stato nella materia «coordinamento informativo» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.).

La Corte esamina, inoltre, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 7, comma 1, primo periodo, che sono state promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia. Tale articolo (intitolato «Osservatori regionali dello spettacolo») individua, al primo periodo del comma 1, i principi fondamentali della materia ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, viene chiarito che le regioni, «[n]ell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, [...] in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione».

La disposizione è impugnata nella parte in cui prevede che le regioni «concorrono» all'attuazione dei principi fondamentali della materia contenuti nell'art. 1 della legge n. 175 del 2017. Ad avviso delle ricorrenti, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché il legislatore statale, sulla base di «una dichiarazione programmatica», avrebbe definito in maniera riduttiva il ruolo delle regioni, prevedendo un concorso statale all'attuazione dei principi fondamentali della materia. D'altra parte, tanto il riferimento alle esigenze di «sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia», quanto il riferimento al limite «delle risorse disponibili» determinerebbero una indebita compressione della potestà legislativa regionale.

La Regione Friuli-Venezia Giulia contesta, inoltre, l'irragionevolezza della disposizione poiché essa impone anche alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano il rispetto dei principi contenuti nell'art. 1 della legge n. 175 del 2017, mentre l'art. 6 di tale legge prevede che le relative disposizioni si applichino «compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione». La Regione autonoma promuove altresì questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La Corte dichiara l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, poiché del tutto sprovvista di motivazione, mentre nel merito ritiene che le questioni non siano fondate.

Il legislatore statale, nel definire per la prima volta i «principi fondamentali» della materia dello spettacolo ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., si è posto in linea con la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione di cui alla legge cost. n. 3 del 2001, riconoscendo in maniera inequivoca la competenza delle regioni nell'adozione della normativa di dettaglio attuativa di tali principi, fatte salve le ipotesi di chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato.

In questa prospettiva, non può ritenersi lesivo delle competenze regionali il fatto che il legislatore abbia utilizzato il verbo «concorrere» con riferimento al ruolo delle regioni nell'attuazione dei principi fondamentali. Infatti, la finalità di questa norma è quella di promuovere una cooperazione fra le diverse realtà regionali, per una più efficace realizzazione del sistema complessivo di governo dello spettacolo.

La non fondatezza delle questioni in esame appare peraltro confermata dal fatto che le stesse ricorrenti definiscono la disposizione impugnata come espressione di una «dichiarazione programmatica» da parte del legislatore statale, con ciò implicitamente escludendone la portata immediatamente lesiva delle prerogative regionali. Una simile lesione sarebbe potuta venire in rilievo, ai fini di una declaratoria di illegittimità costituzionale, solo qualora le ricorrenti avessero dimostrato, in concreto, l'indebita adozione da parte dello Stato di una normativa di dettaglio non riconducibile alla definizione dei principi fondamentali della materia: cosa che, con riguardo alla censura in esame, non è avvenuta.

Infine, la Corte non ritiene che la disposizione sia affetta da irragionevolezza – come prospettato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia – per contrasto con la clausola di salvaguardia delle competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano che è contenuta nell'art. 6 della legge n. 175 del 2017. Come già detto, la Regione Friuli-Venezia Giulia non è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di spettacolo e, pertanto, non è ravvisabile alcuna distonia tra la disposizione impugnata e la clausola di salvaguardia di cui all'art. 6 della legge n. 175 del 2017.

La Corte esamina, altresì, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 7, comma 1, secondo periodo, lettera c), che sono state promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia. Inoltre, anche il ricorso della Regione Campania, pur riguardando l'intero art. 7, concentra le sue censure principalmente sulla previsione contenuta nella lettera c), facendo valere la violazione anche di ulteriori parametri costituzionali.

L'art. 7, comma 1, secondo periodo, lettera c), prevede che le regioni promuovono e sostengono le attività dello spettacolo dal vivo «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni».

In relazione a tale disposizione, le ricorrenti denunciano innanzitutto l'invasione, da parte del legislatore statale, delle competenze legislative regionali in materia di organizzazione amministrativa (art. 117, quarto comma, Cost. e art. 4, primo comma, numero 1, dello statuto speciale). Inoltre, la disposizione, nel regolare una «funzione finale», qual è quella di promozione e sostegno dello spettacolo, si rivelerebbe del tutto irragionevole e sproporzionata rispetto al principale obiettivo dell'intervento legislativo, consistente nel favorire il coordinamento tra i sistemi regionali e lo Stato. Tale profilo è specificamente censurato anche dalla Regione Lombardia, la quale fa valere la violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., per contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. La Regione Campania denuncia, altresì, che l'obbligo di istituire gli osservatori regionali determinerebbe anche una violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., per assenza di adeguata copertura finanziaria a fronte di nuovi oneri imposti alle regioni, e dell'art. 119 Cost., poiché sarebbe compromesso l'equilibrio di bilancio e l'autonomia finanziaria regionale nella allocazione delle spese.

Infine, tutte le ricorrenti lamentano anche la violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, primo e secondo comma, Cost., poiché il legislatore statale, nel fare riferimento alla partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni all'esercizio delle funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo, avrebbe effettuato una scelta sull'allocazione delle funzioni amministrative che spetterebbe, invece, alle singole regioni. Tale censura è formulata anche dalla Regione Friuli Venezia Giulia, che lamenta la violazione della propria competenza legislativa primaria nella materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 4, primo comma, numero 1bis, dello statuto).

A giudizio della Corte le questioni sono fondate per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. in quanto dal tenore letterale della disposizione impugnata – secondo cui le regioni «promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, [...] le attività dello spettacolo dal vivo» – si evince, infatti, che le stesse funzioni regionali di promozione e sostegno delle attività dello spettacolo, e non quelle finalizzate al mero scambio di informazioni all'interno del Sistema nazionale a rete, dovranno necessariamente svolgersi «attraverso gli osservatori regionali».

La Corte, in più occasioni, ha censurato interventi statali che avevano affidato funzioni amministrative non già alla regione, ma a specifici organi o enti regionali (sentenze n. 22 del 2012, n. 95 del 2008 e n. 387 del 2007).

Alla luce di tale giurisprudenza, la disposizione impugnata si pone pertanto in contrasto con la competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici (riconducibile all'art. 117, quarto comma, Cost.). D'altra parte, come evidenziato dalle ricorrenti, sino ad ora le regioni hanno adottato soluzioni molto diverse sul piano organizzativo, sia in merito all'istituzione degli osservatori regionali, sia in merito alla scelta di attribuire le funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo ad uno specifico ufficio dell'amministrazione regionale.

La Corte, inoltre, evidenzia che proprio l'attribuzione agli osservatori regionali non solo di funzioni informative (come quelle previste alla lettera a), ma anche di funzioni di amministrazione attiva (come quelle di promozione e sostegno dello spettacolo previste dalla lettera c), non consente di ricondurre la disposizione impugnata alla competenza legislativa esclusiva nella materia «coordinamento informativo» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.). Al fine di non vanificare la ratio di fondo del Sistema nazionale a rete istituito dall'art. 6 della legge n. 106 del 2022, resta comunque ferma l'esigenza che sia garantita da parte delle regioni medesime, con strutture da esse individuate, la periodica condivisione di dati e informazioni concernenti l'intervento pubblico in materia di spettacolo, con il coordinamento dell'Osservatorio statale istituito presso il Ministero della cultura.

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, lettera c), della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. Sono assorbite le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli ulteriori parametri costituzionali.

La Corte poi esamina la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, che è stata promossa dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia. Questa disposizione prevede che le regioni intervengano in materia di spettacolo – nell'ambito delle azioni indicate dal legislatore statale nelle successive lettere a) e b) – «sulla base dei criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Secondo le ricorrenti la previsione di tali accordi violerebbe innanzitutto l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché assoggetterebbe l'esercizio della legislazione regionale in materia di spettacolo ad un presupposto e ad un vincolo derivanti da «un atto amministrativo di carattere politico», quale sarebbe l'accordo raggiunto in Conferenza. Inoltre, l'accordo lederebbe anche la potestà legislativa in materia di organizzazione regionale (art. 117, quarto comma, Cost. e art. 4, primo comma, numero 1, dello statuto speciale), poiché verrebbe a imporre «specifiche soluzioni organizzative», con conseguente violazione della stessa riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici (ricavabile dall'art. 97, secondo comma, Cost.). Viene denunciata anche la violazione dei principi costituzionali in materia di rapporti tra atti nazionali e regionali, confermati anche dall'art. 117, sesto comma, Cost.

Congiuntamente viene esaminata la questione promossa dalla Regione Lombardia, la quale ha altresì impugnato le lettere a) e b) della medesima disposizione in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. Oltre ai profili di illegittimità riconducibili alla previsione dell'accordo, la ricorrente contesta il fatto che le specifiche azioni indicate alle lettere a) e b) comprimerebbero indebitamente l'autonomia regionale in materia di spettacolo: infatti, la lettera a) imporrebbe l'istituzione degli osservatori regionali, mentre la successiva lettera b) pretenderebbe di attribuire a tali uffici, tra l'altro, il compito di verificare l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti.

La Regione Campania, infine, nell'impugnare l'intero art. 7 della legge n. 106 del 2022, fa valere anch'essa l'illegittimità costituzionale del riferimento agli «accordi» contenuto nell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, nonché l'illegittimità costituzionale delle successive disposizioni di cui alle lettere a) e b), per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

Secondo la Corte le questioni non sono fondate.

L'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022 non costituisce un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative da parte dello Stato, poiché le funzioni di cui si tratta – indicate alle menzionate lettere a) e b) – sono e restano nella titolarità delle regioni. Piuttosto, la disposizione si pone come principio fondamentale della materia «promozione e organizzazione di attività culturali» con l'obiettivo di favorire una maggiore omogeneità tra i diversi sistemi regionali che operano per la promozione e il sostegno delle attività dello spettacolo, al fine di rafforzare la complessiva efficacia dell'intervento pubblico nel settore.

Lo Stato, in sede di determinazione dei principi fondamentali della materia ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ha inteso promuovere, tramite i menzionati accordi, forme di azione condivisa tra le diverse regioni, e tra queste e lo Stato medesimo, ai fini del miglior esercizio di talune funzioni regionali in materia di spettacolo. Tali funzioni hanno un contenuto essenzialmente amministrativo: la lettera a), infatti, fa riferimento alla «condivisione» e allo «scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo»; la lettera b) fa riferimento alle attività di verifica della «efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo». In relazione ad esse lo Stato ha legittimamente previsto la definizione di accordi per la condivisione con le regioni, all'interno della Conferenza permanente, dei «criteri» omogenei che dovranno guidare l'attività amministrativa regionale sia dal punto di vista dello scambio dei dati e delle informazioni per la migliore conoscenza del settore (lettera a), sia dal punto di vista delle politiche di monitoraggio e valutazione dell'efficacia dell'intervento pubblico in materia di spettacolo (lettera b). Gli accordi previsti dall'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, rispondono alla logica di promuovere – in maniera condivisa e, quindi, su un piano paritetico tra lo Stato e le regioni – la coerenza e l'omogeneità, anche tecnica, dell'attività amministrativa, al fine di rafforzare l'integrazione e, quindi, la complessiva efficacia delle politiche pubbliche in materia di spettacolo.

Ne discende la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost., nonché all'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia.

Parimenti non fondate sono le ulteriori censure promosse dalla Regione Lombardia specificamente avverso le lettere a) e b) dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022. La lettera a), lungi dall'imporre l'istituzione degli osservatori regionali, si limita a prevedere che le regioni, anche sulla base dei criteri definiti negli accordi approvati in sede di Conferenza Stato-regioni, «promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo». Appare, quindi, evidente che non vi sia alcun obbligo per le regioni di affidare a specifici uffici denominati «osservatori regionali» le funzioni informative in materia di spettacolo.

Quanto alle censure dirette nei confronti della lettera b), la Corte ribadisce che la disposizione impugnata si propone di favorire la diffusione di pratiche per il monitoraggio e la valutazione degli interventi pubblici in materia di spettacolo, sulla base dei criteri definiti negli accordi approvati in sede di Conferenza Stato-regioni. Rispetto a tale finalità – che appare imprescindibile per valutare l'efficacia degli interventi e, quindi, per rafforzare la coerenza della stessa attività di programmazione nel settore dello spettacolo –, lo Stato si è limitato a prevedere che tali funzioni potranno essere affidate agli osservatori regionali. Tuttavia, non è stato previsto alcun obbligo per le regioni, come risulta evidente dall'utilizzo dell'avverbio «anche».

Ne discende, in definitiva, la non fondatezza delle questioni proposte dalla Regione Lombardia aventi ad oggetto le lettere a) e b) dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022 e per le stesse ragioni, va dichiarata la non fondatezza delle questioni promosse dalla Regione Campania avverso le medesime disposizioni.

In ultimo, la Corte dichiara non fondate le ulteriori questioni promosse dalla Regione Campania volte a denunciare l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 7 della legge n. 106 del 2022, per violazione degli artt. 118 e 120 Cost.

Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata conterrebbe una disciplina «completa ed autoapplicativa», che non rispetterebbe le modalità procedurali della «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato.

La Corte ribadisce, in proposito, che l'art. 7 della legge n. 106 del 2022 non costituisce un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato. Come si è detto, la disposizione impugnata, nel definire i principi fondamentali della materia, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ha promosso anche la definizione condivisa tra Stato e regioni delle modalità e dei criteri che dovranno

ispirare tanto l'attività informativa, quanto l'attività di verifica e monitoraggio degli interventi in materia di spettacolo, al fine di rafforzare l'omogeneità e la coerenza dell'attività amministrativa di promozione e sostegno pubblico del settore.

Non sussiste, in definitiva, la lamentata violazione del principio di leale collaborazione, con conseguente non fondatezza della questione promossa dalla Regione Campania avente ad oggetto l'art. 7 della legge n. 106 del 2022.

SENTENZA N. 193
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 6, 6, comma 2, lettera c), e 7 della legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), promossi dalle Regioni Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte con ricorsi notificati il 3 ottobre 2022, depositati in cancelleria il primo il 6 ottobre 2022, il secondo e il terzo il 10 ottobre 2022, il quarto, il quinto e il sesto il 7 ottobre 2022, iscritti rispettivamente ai numeri 70, 72, 73, 74, 75 e 76 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 45, 46 e 47, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Maria Imparato per la Regione Campania, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per le Regioni Veneto e Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e per le Regioni Lombardia e Piemonte e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con separati ricorsi, iscritti rispettivamente ai numeri 70, 72, 73, 74, 75 e 76 del registro ricorsi 2022, le Regioni Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte hanno proposto giudizi in via principale avverso alcune disposizioni contenute negli artt. 5, 6 e 7 della legge n. 106 del 2022.

In particolare, le Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte impugnano, in primo luogo, l'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, commi primo e secondo, e 120, secondo comma, Cost. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia denuncia la violazione dei medesimi parametri in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché la violazione degli artt. 4, primo comma, numero 14), e 8 dello statuto speciale.

Le Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte impugnano, in secondo luogo, l'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost. La Regione Friuli-Venezia Giulia denuncia la violazione dei medesimi parametri in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché il contrasto con l'art. 4, primo comma, numeri 1) e 14), dello statuto speciale.

Le Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte impugnano, in terzo luogo, l'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. La Regione Friuli-Venezia Giulia impugna la medesima disposizione per violazione degli artt. 4, numero 14), e 8 dello statuto, dell'art. 3 del d.P.R. n. 902 del 1975, e dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di ragionevolezza (art. 3); in subordine, per violazione degli artt. 117,

terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Le Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte impugnano, in quarto luogo, l'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost., nonché per violazione dei principi costituzionali sui rapporti tra atti normativi statali e fonti regionali (ricavabili dall'art. 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, Cost.). La Regione Friuli-Venezia Giulia denuncia la violazione dei medesimi parametri in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché la violazione dell'art. 4, primo comma, numeri 1) e 14), dello statuto speciale. La Regione Lombardia, nell'ambito di un motivo di ricorso di tenore analogo a quello illustrato dalle altre regioni in riferimento all'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, impugna anche le successive lettere *a)*, *b)* e *c)*, lamentando il contrasto con l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

Le stesse ricorrenti impugnano, da ultimo, l'art. 7, comma 1, lettera *c)*, della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, commi terzo e quarto, e 118, commi primo e secondo, Cost. La Regione Friuli Venezia-Giulia lamenta anche il contrasto con gli artt. 4, primo comma, numeri 1), *1-bis*) e 14), e 8 dello statuto speciale. La Regione Lombardia contesta altresì la violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

Infine, la Regione Campania impugna l'intero art. 7 della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 Cost.

2.– Considerata la parziale identità delle disposizioni impugnate e delle questioni promosse, i ricorsi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

3.– Occorre innanzitutto esaminare le questioni proposte dalla Regione Friuli-Venezia Giulia aventi ad oggetto gli artt. 5, comma 6, 6, comma 2, lettera *c)*, 7, comma 1, primo e secondo periodo, e 7, comma 1, lettera *c)*, della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 4, primo comma, numero 14), e 8 dello statuto speciale.

3.1.– In relazione a tutte le disposizioni impugnate, infatti, la ricorrente lamenta l'invasione da parte del legislatore statale della competenza legislativa primaria sullo spettacolo, la quale sarebbe ricompresa nella materia «istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale» (art. 4, comma 1, numero 14, dello statuto speciale), nonché della connessa competenza amministrativa (art. 8 dello statuto speciale).

3.2.– La questione non è fondata.

La materia dello spettacolo, che la giurisprudenza di questa Corte ha ricondotto alla competenza legislativa concorrente concernente la «promozione e organizzazione di attività culturali», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sin dalla sentenza n. 255 del 2004), ha una portata ben più ampia, e comunque non sovrapponibile, rispetto a quella delle «istituzioni culturali» cui fa riferimento l'art. 4, primo comma, numero 14), dello statuto speciale. Infatti, la disciplina giuridica delle «istituzioni culturali» non esaurisce certamente l'ambito della regolazione pubblicistica in materia di «promozione e organizzazione di attività culturali». D'altra parte, il concetto di «istituzione culturale» è riferibile soprattutto alla dimensione soggettiva di quegli enti che operano nel settore della cultura sulla base di un collegamento, più o meno intenso, con il settore pubblico, in termini di direzione, vigilanza, o mero finanziamento. La disciplina della «promozione e organizzazione di attività culturali», invece, concerne una dimensione oggettivo-funzionale e si riferisce alle attività che possono essere realizzate da una pluralità di soggetti, non necessariamente riconducibili al perimetro delle istituzioni culturali.

A riprova dell'impossibilità di far coincidere la materia «istituzioni culturali» della Regione autonoma con la complessiva disciplina della «promozione e organizzazione di attività culturali», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., appare significativo che altri statuti speciali facciano esplicito riferimento, oltreché alle istituzioni culturali, anche alla promozione delle attività culturali: è così, ad esempio, per lo statuto speciale per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), ove è affidato alle Province autonome, oltre alla materia

«usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale», anche il distinto e più esteso ambito materiale delle attività culturali («manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali [...]»), di cui all'art. 8, comma 1, numero 4, dello statuto speciale).

Infine, non appare dirimente il fatto che la Regione Friuli-Venezia Giulia sia da tempo intervenuta con legge nella materia dello spettacolo, anche attraverso la previsione di autonome forme di finanziamento del settore. Tale circostanza non consente di differenziare la posizione della Regione Friuli-Venezia Giulia da quella delle altre regioni a statuto ordinario, le quali, pur avendo da tempo legiferato in materia di spettacolo (anche istituendo specifiche forme di finanziamento), non sono titolari, per ciò solo, di competenza legislativa residuale in tale materia (come chiarito sin dalla sentenza n. 255 del 2004).

In ragione di tutto ciò, deve ritenersi che, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nella materia dello spettacolo anche la Regione Friuli-Venezia Giulia sia titolare di una potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.3.– Stante l'assenza di una competenza legislativa primaria in materia di spettacolo, vanno rigettate anche le censure che, in relazione agli artt. 5, comma 6, 7, comma 1, primo periodo, e 7, comma 1, lettera c), della legge n. 106 del 2022, lamentano la compressione delle funzioni amministrative della Regione autonoma, invocando l'art. 8 dello statuto speciale, il quale sancisce la regola del “parallelismo” tra la titolarità di funzioni amministrative e la titolarità di competenze legislative primarie.

3.4.– Le ulteriori questioni promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, che fanno valere tanto la violazione di altre norme dello statuto speciale, quanto la violazione di specifici parametri costituzionali, saranno scrutinate in occasione dell'esame delle singole disposizioni impugnate.

4.– Vengono in primo luogo in considerazione le censure promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia, nei confronti dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022.

4.1.– L'art. 5 della legge n. 106 del 2022, dopo aver sancito l'istituzione presso il Ministero della cultura dell'Osservatorio dello spettacolo «[a]l fine di promuovere le iniziative nel settore dello spettacolo, anche mediante la disponibilità di informazioni, nel rispetto dei principi di trasparenza, completezza e affidabilità» (comma 1), demanda ad uno o più decreti ministeriali la definizione della «composizione» e delle «modalità di funzionamento» di tale Osservatorio, nonché, tra l'altro, le modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni sul settore e di funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo (comma 6). In particolare, i decreti ministeriali sono adottati dal Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano [...]».

4.2.– Le Regioni ricorrenti – pur non contestando la scelta del legislatore statale di istituire un sistema a rete per la promozione delle iniziative nel settore dello spettacolo e di affidare all'Osservatorio il ruolo di coordinamento di tale sistema – lamentano che la disposizione impugnata, intervenendo in una materia affidata alla potestà legislativa concorrente, avrebbe dovuto prevedere, nel rispetto del principio di leale collaborazione, il coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano attraverso il modulo procedimentale dell'intesa in luogo del parere.

4.3.– Le questioni sono fondate.

La legge n. 106 del 2022 costituisce il primo intervento di sistema in materia di spettacolo successivamente alla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione di cui alla legge cost. n. 3 del 2001. Un simile intervento era stato da tempo ritenuto da questa Corte una «necessità ineludibile» al fine di adeguare la disciplina statale al mutato assetto costituzionale, che vede indubbiamente un più ampio coinvolgimento delle regioni nell'attività di promozione e sostegno delle attività dello spettacolo (sentenza n. 255 del 2004).

Dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate alla materia di legislazione concorrente deriva che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se ne stabiliscono i principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., o se dettate per effetto della chiamata in sussidiarietà. In quest'ultimo caso, è necessario che la previsione di poteri statali funzionali a garantire l'esercizio unitario e, quindi, la maggiore omogeneità dell'intervento pubblico in materia, sia conforme alle regole sostanziali e procedurali che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, devono guidare la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato (a partire dalle sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Nel caso in esame, sulla base della citata giurisprudenza, non è dubbia la sussistenza dei presupposti sostanziali che giustificano la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, sia dal punto di vista delle esigenze di unitarietà, sia con riguardo alla conformità ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità dell'intervento legislativo statale. Peraltro, le stesse ricorrenti non hanno mai messo in discussione tale profilo.

Per quel che riguarda i requisiti procedurali della chiamata in sussidiarietà, questa Corte ha individuato nello strumento dell'intesa tra lo Stato e le regioni la forma necessitata di concreta declinazione del principio di leale collaborazione, da prevedersi non già rispetto alla fase di adozione della legge statale, ma rispetto al concreto esercizio delle funzioni amministrative disciplinate dalla legge medesima (tra le altre, sentenze n. 6 del 2023, n. 179 e n. 114 del 2022).

Alla luce di tale giurisprudenza, anche rispetto alla fase di definizione, con decreto statale, della «composizione» e delle «modalità di funzionamento» dell'Osservatorio dello spettacolo, nonché, tra l'altro, delle concrete modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni in materia di spettacolo e di funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo (ai sensi dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022), lo Stato avrebbe dovuto garantire il più ampio coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano attraverso il modulo procedimentale dell'intesa.

D'altra parte, va evidenziato che l'Osservatorio statale costituisce l'organo nevralgico per il concreto funzionamento del sistema a rete (previsto dal successivo art. 6). Pertanto, le modalità con cui lo stesso sarà costituito e verrà ad operare sono in grado di incidere sul concreto esercizio delle funzioni regionali in materia di spettacolo.

Infine, non può sostenersi che la disciplina dell'Osservatorio statale sia da ricondursi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, tale competenza «non può assumere le caratteristiche di un titolo "trasversale" in grado di legittimare qualsivoglia intervento legislativo indipendentemente dalle specifiche funzioni che ad un determinato ente pubblico vengano in concreto attribuite e dalle materie di competenza legislativa cui tali funzioni afferiscano» (sentenza n. 270 del 2005).

Peraltro, come si è già evidenziato, nel caso di specie i decreti ministeriali previsti dalla disposizione impugnata disciplinano non solo le modalità di composizione e funzionamento dell'Osservatorio statale, ma anche la raccolta e pubblicazione delle informazioni relative al settore dello spettacolo, la tenuta del registro nazionale dei professionisti operanti nel settore dello spettacolo, le modalità operative di realizzazione, gestione e funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, nonché la composizione e il funzionamento della commissione tecnica che provvede alla tenuta del registro nazionale dei professionisti operanti nel settore dello spettacolo. Il contenuto dei decreti ministeriali previsti dalla disposizione impugnata è quindi molto ampio e incide anche su profili funzionali che, lungi dal potersi ricondurre alla mera disciplina organizzativa di un ufficio statale, hanno un inevitabile impatto sulle competenze delle regioni in materia di spettacolo.

4.4.– In ragione di tutto ciò, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che i decreti del Ministro della cultura debbano essere

adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza.

5.– Occorre ora esaminare la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 6, comma 2, lettera *c*), della legge n. 106 del 2022, che è stata promossa dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia.

5.1.– L'art. 6 della legge n. 106 del 2022 affida ad un decreto ministeriale – da adottarsi «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (comma 2) – la disciplina delle «modalità operative di realizzazione e funzionamento» del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo (comma 2, lettera *c*). Di tale sistema – istituito «[a]l fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'azione conoscitiva del settore dello spettacolo dal vivo e di supporto pubblico alle relative attività» – fanno parte «l'Osservatorio dello spettacolo, di cui all'articolo 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'articolo 7» (art. 6, comma 1).

5.2.– Le ricorrenti non contestano la chiamata in sussidiarietà operata dallo Stato, né dal punto di vista dei presupposti sostanziali, né dal punto di vista della concreta declinazione procedurale del principio di leale collaborazione. La disposizione è invece impugnata, «in via cautelativa», poiché si teme che il decreto ministeriale concernente le «modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» possa incidere sulla disciplina degli osservatori regionali. In questo caso, infatti, sarebbero lesi la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione regionale, la riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici (art. 97, secondo comma, Cost.), nonché l'art. 117, sesto comma, Cost., e i principi costituzionali che precludono alla fonte secondaria statale di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale.

5.3.– Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

Come emerge dal tenore letterale della disposizione impugnata, il decreto ministeriale è chiamato a definire unicamente le concrete modalità di funzionamento del Sistema nazionale a rete, senza potersi occupare della disciplina e della concreta organizzazione degli osservatori regionali.

È vero che – ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge n. 106 del 2022 – di tale Sistema nazionale a rete «fanno parte» gli osservatori regionali. Tuttavia, tale disposizione, non impone alle regioni l'istituzione di specifici uffici così denominati, venendo semmai a richiedere che, all'interno del sistema a rete, siano necessariamente operative strutture regionali, che possano garantire, sul piano funzionale, un maggiore coordinamento informativo in materia di spettacolo, attraverso la periodica condivisione di dati e informazioni sul settore. Tutto ciò, soprattutto nella prospettiva di rafforzare la conoscenza dell'intervento pubblico nelle diverse realtà regionali e rendere, per questa via, meno frammentarie, e quindi più efficaci, le politiche pubbliche concernenti le attività dello spettacolo.

Una simile prospettiva risulta peraltro confermata da altre disposizioni dell'art. 6 della legge n. 106 del 2022 – che non sono state oggetto di impugnazione –, ove si fa riferimento alla necessaria definizione, da parte dei decreti ministeriali, delle «modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale» (art. 6, comma 2), nonché delle «modalità operative per lo svolgimento di attività a supporto degli osservatori regionali o in collaborazione con essi, nel territorio di rispettiva competenza» (art. 6, comma 2, lettera *a*).

Anche alla luce di tali disposizioni, deve quindi ritenersi che il decreto che definirà «le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» non potrà imporre specifiche soluzioni organizzative alle regioni, ma dovrà disciplinare, sul piano funzionale, le regole che garantiranno la più efficace condivisione di informazioni e dati da parte dello Stato e delle regioni all'interno del Sistema nazionale a rete, sulla base di quella «comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei» (sentenza n. 179 del 2022), che appare imprescindibile ai fini della migliore conoscenza, e governo, del settore dello spettacolo e che è sorretta anche dalla competenza legislativa dello Stato nella materia «coordinamento informativo» (art. 117, secondo comma, lettera *r*, Cost.).

5.4.– In ragione di quanto si è detto, le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle ricorrenti nei confronti dell'art. 6, comma 2, lettera *c*), della legge n. 106 del 2022 non sono fondate.

6.– Vanno ora esaminate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, che sono state promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia.

6.1.– L'art. 7 della legge n. 106 del 2022 (intitolato «Osservatori regionali dello spettacolo») individua, al primo periodo del comma 1, i principi fondamentali della materia ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, viene chiarito che le regioni, «[n]ell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, [...] in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione».

6.2.– La disposizione è impugnata nella parte in cui prevede che le regioni «concorrono» all'attuazione dei principi fondamentali della materia contenuti nell'art. 1 della legge n. 175 del 2017. Ad avviso delle ricorrenti, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché il legislatore statale, sulla base di «una dichiarazione programmatica», avrebbe definito in maniera riduttiva il ruolo delle regioni, prevedendo un concorso statale all'attuazione dei principi fondamentali della materia. D'altra parte, tanto il riferimento alle esigenze di «sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia», quanto il riferimento al limite «delle risorse disponibili» determinerebbero una indebita compressione della potestà legislativa regionale.

La Regione Friuli-Venezia Giulia contesta, inoltre, l'irragionevolezza della disposizione poiché essa impone anche alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano il rispetto dei principi contenuti nell'art. 1 della legge n. 175 del 2017, mentre l'art. 6 di tale legge prevede che le relative disposizioni si applichino «compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione». La Regione autonoma promuove altresì questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

6.3.– In via preliminare, non possono accogliersi le eccezioni di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, poiché i ricorsi superano quella «“soglia minima di chiarezza e di completezza” che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenze n. 52 e n. 42 del 2021)» (sentenza n. 95 del 2021).

Va invece dichiarata l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, poiché del tutto sprovvista di motivazione.

6.4.– Nel merito le questioni non sono fondate.

Il legislatore statale, nel definire per la prima volta i «principi fondamentali» della materia dello spettacolo ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., si è posto in linea con la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione di cui alla legge cost. n. 3 del 2001, riconoscendo in maniera inequivoca la competenza delle regioni nell'adozione della normativa di dettaglio attuativa di tali principi, fatte salve le ipotesi di chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato.

In questa prospettiva, non può ritenersi lesivo delle competenze regionali il fatto che il legislatore abbia utilizzato il verbo «concorrere» con riferimento al ruolo delle regioni nell'attuazione dei principi fondamentali. Infatti, la *ratio* di questa norma è quella di promuovere una cooperazione fra le diverse realtà regionali, per una più efficace realizzazione del sistema complessivo di governo dello spettacolo.

La non fondatezza delle questioni in esame appare peraltro confermata dal fatto che le stesse ricorrenti definiscono la disposizione impugnata come espressione di una «dichiarazione programmatica» da parte del legislatore statale, con ciò implicitamente escludendone la portata immediatamente lesiva delle prerogative regionali. Una simile lesione sarebbe potuta venire in rilievo, ai fini di una declaratoria di illegittimità costituzionale, solo qualora le ricorrenti avessero dimostrato, in concreto, l'indebita adozione da parte dello Stato di una normativa di dettaglio non riconducibile alla definizione dei principi fondamentali della materia: cosa che, con riguardo alla censura in esame, non è avvenuta.

6.5.– Infine, non può ritenersi che la disposizione sia affetta da irragionevolezza – come prospettato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia – per contrasto con la clausola di salvaguardia delle competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano che è contenuta nell’art. 6 della legge n. 175 del 2017.

Come si è detto, la Regione Friuli-Venezia Giulia non è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di spettacolo e, pertanto, non è ravvisabile alcuna distonia tra la disposizione impugnata e la clausola di salvaguardia di cui all’art. 6 della legge n. 175 del 2017.

6.6.– In ragione di quanto precisato, le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle ricorrenti nei confronti dell’art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, non sono fondate.

7.– Occorre ora esaminare le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l’art. 7, comma 1, secondo periodo, lettera c), della legge n. 106 del 2022, che sono state promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia. Inoltre, anche il ricorso della Regione Campania, pur riguardando l’intero art. 7 della legge n. 106 del 2022, concentra le sue censure principalmente sulla previsione contenuta nella lettera c), facendo valere la violazione anche di ulteriori parametri costituzionali.

7.1.– L’art. 7, comma 1, secondo periodo, lettera c), della legge n. 106 del 2022 prevede che le regioni promuovono e sostengono le attività dello spettacolo dal vivo «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni».

7.2.– In relazione a tale disposizione, viene innanzitutto denunciata l’invasione, da parte del legislatore statale, delle competenze legislative regionali in materia di organizzazione amministrativa (art. 117, quarto comma, Cost. e art. 4, primo comma, numero 1, dello statuto speciale). Inoltre, la disposizione, nel regolare una «funzione finale», qual è quella di promozione e sostegno dello spettacolo, si rivelerebbe del tutto irragionevole e sproporzionata rispetto al principale obiettivo dell’intervento legislativo, consistente nel favorire il coordinamento tra i sistemi regionali e lo Stato. Tale profilo è specificamente censurato anche dalla Regione Lombardia, la quale fa valere la violazione dell’art. 97, secondo comma, Cost., per contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. La Regione Campania denuncia altresì che l’obbligo di istituire gli osservatori regionali determinerebbe anche una violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., per assenza di adeguata copertura finanziaria a fronte di nuovi oneri imposti alle regioni, e dell’art. 119 Cost., poiché sarebbe compromesso l’equilibrio di bilancio e l’autonomia finanziaria regionale nella allocazione delle spese.

7.3.– Infine, tutte le ricorrenti lamentano anche la violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, primo e secondo comma, Cost., poiché il legislatore statale, nel fare riferimento alla partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni all’esercizio delle funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo, avrebbe effettuato una scelta sull’allocazione delle funzioni amministrative che spetterebbe, invece, alle singole regioni. Tale censura è formulata anche dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, che lamenta la violazione della propria competenza legislativa primaria nella materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 4, primo comma, numero 1-*bis*, dello statuto).

7.4.– Le questioni sono fondate per violazione dell’art. 117, quarto comma, Cost.

Il legislatore statale ha disciplinato l’assetto organizzativo che deve caratterizzare la funzione di amministrazione attiva per la promozione e il sostegno delle attività dello spettacolo. Dal tenore letterale della disposizione impugnata – secondo cui le regioni «promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, [...] le attività dello spettacolo dal vivo» – si evince, infatti, che le stesse funzioni regionali di promozione e sostegno delle attività dello spettacolo, e non quelle finalizzate al mero scambio di informazioni all’interno del Sistema nazionale a rete, dovranno necessariamente svolgersi «attraverso gli osservatori regionali».

Questa Corte ha in più occasioni censurato interventi statali che avevano affidato funzioni amministrative non già alla regione, ma a specifici organi o enti regionali (sentenze n. 22 del 2012,

n. 95 del 2008 e n. 387 del 2007). In particolare, è stata dichiarata «l'illegittimità di norme statali che provvedevano a indicare specificamente l'organo regionale titolare della funzione amministrativa» (sentenza n. 293 del 2012, che richiama, tra le altre, la sentenza n. 387 del 2007).

Alla luce di tale giurisprudenza, la disposizione impugnata si pone pertanto in contrasto con la competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici (riconducibile all'art. 117, quarto comma, Cost.). D'altra parte, come evidenziato dalle ricorrenti, sino ad ora le regioni hanno adottato soluzioni molto diverse sul piano organizzativo, sia in merito all'istituzione degli osservatori regionali, sia in merito alla scelta di attribuire le funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo ad uno specifico ufficio dell'amministrazione regionale.

Va inoltre evidenziato che proprio l'attribuzione agli osservatori regionali non solo di funzioni informative (come quelle previste alla lettera *a*), ma anche di funzioni di amministrazione attiva (come quelle di promozione e sostegno dello spettacolo previste dalla lettera *c*), non consente di ricondurre la disposizione impugnata alla competenza legislativa esclusiva nella materia «coordinamento informativo» (art. 117, secondo comma, lettera *r*, Cost.).

Resta comunque ferma – al fine di non vanificare la *ratio* di fondo del Sistema nazionale a rete istituito dall'art. 6 della legge n. 106 del 2022 – l'esigenza che sia garantita da parte delle regioni medesime, con strutture da esse individuate, la periodica condivisione di dati e informazioni concernenti l'intervento pubblico in materia di spettacolo, con il coordinamento dell'Osservatorio statale istituito presso il Ministero della cultura.

7.5.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, lettera *c*), della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Sono assorbite le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli ulteriori parametri costituzionali.

8.– Va ora esaminata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, che è stata promossa dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia.

8.1.– Questa disposizione prevede che le regioni intervengano in materia di spettacolo – nell'ambito delle azioni indicate dal legislatore statale nelle successive lettere *a*) e *b*) – «sulla base dei criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

8.2.– Secondo le ricorrenti la previsione di tali accordi violerebbe innanzitutto l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché assoggetterebbe l'esercizio della legislazione regionale in materia di spettacolo ad un presupposto e ad un vincolo derivanti da «un atto amministrativo di carattere politico», quale sarebbe l'accordo raggiunto in Conferenza. Inoltre, l'accordo lederebbe anche la potestà legislativa in materia di organizzazione regionale (art. 117, quarto comma, Cost. e art. 4, primo comma, numero 1, dello statuto speciale), poiché verrebbe a imporre «specifiche soluzioni organizzative», con conseguente violazione della stessa riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici (ricavabile dall'art. 97, secondo comma, Cost.). Viene denunciata anche la violazione dei principi costituzionali in materia di rapporti tra atti nazionali e regionali, confermati anche dall'art. 117, sesto comma, Cost.

8.3.– Va esaminata congiuntamente, poiché di analogo tenore, la questione promossa dalla Regione Lombardia, la quale ha altresì impugnato le lettere *a*) e *b*) della medesima disposizione in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. Oltre ai profili di illegittimità riconducibili alla previsione dell'accordo, la ricorrente contesta il fatto che le specifiche azioni indicate alle lettere *a*) e *b*) comprimerebbero indebitamente l'autonomia regionale in materia di spettacolo: infatti, la lettera *a*) imporrebbe l'istituzione degli osservatori regionali, mentre la successiva lettera *b*) pretenderebbe di attribuire a tali uffici, tra l'altro, il compito di verificare l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti.

8.4.– La Regione Campania, infine, nell'impugnare l'intero art. 7 della legge n. 106 del 2022, fa valere anch'essa l'illegittimità costituzionale del riferimento agli «accordi» contenuto nell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, nonché l'illegittimità costituzionale delle

successive disposizioni di cui alle lettere *a*) e *b*), per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

8.5.– Le questioni non sono fondate.

8.6.– L'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022 non costituisce un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative da parte dello Stato, poiché le funzioni di cui si tratta – indicate alle menzionate lettere *a*) e *b*) – sono e restano nella titolarità delle regioni.

Piuttosto, la disposizione si pone come principio fondamentale della materia «promozione e organizzazione di attività culturali» con l'obiettivo di favorire una maggiore omogeneità tra i diversi sistemi regionali che operano per la promozione e il sostegno delle attività dello spettacolo, al fine di rafforzare la complessiva efficacia dell'intervento pubblico nel settore.

Lo Stato, in sede di determinazione dei principi fondamentali della materia ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ha inteso promuovere, tramite i menzionati accordi, forme di azione condivisa tra le diverse regioni, e tra queste e lo Stato medesimo, ai fini del miglior esercizio di talune funzioni regionali in materia di spettacolo. Tali funzioni hanno un contenuto essenzialmente amministrativo: la lettera *a*), infatti, fa riferimento alla «condivisione» e allo «scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo»; la lettera *b*) fa riferimento alle attività di verifica della «efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo».

Si tratta, a ben vedere, di funzioni tipicamente amministrative, in relazione alle quali lo Stato ha legittimamente previsto la definizione di accordi per la condivisione con le regioni, all'interno della Conferenza permanente, dei «criteri» omogenei che dovranno guidare l'attività amministrativa regionale sia dal punto di vista dello scambio dei dati e delle informazioni per la migliore conoscenza del settore (lettera *a*), sia dal punto di vista delle politiche di monitoraggio e valutazione dell'efficacia dell'intervento pubblico in materia di spettacolo (lettera *b*).

D'altra parte, gli accordi previsti dall'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, rispondono alla logica di promuovere – in maniera condivisa e, quindi, su un piano paritetico tra lo Stato e le regioni – la coerenza e l'omogeneità, anche tecnica, dell'attività amministrativa, al fine di rafforzare l'integrazione e, quindi, la complessiva efficacia delle politiche pubbliche in materia di spettacolo.

Ne discende la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost., nonché all'art. 4, primo comma, numero 1), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

8.7.– Parimenti non fondate sono le ulteriori censure promosse dalla Regione Lombardia specificamente avverso le lettere *a*) e *b*) dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022.

La lettera *a*), lungi dall'imporre l'istituzione degli osservatori regionali, si limita a prevedere che le regioni, anche sulla base dei criteri definiti negli accordi approvati in sede di Conferenza Stato-regioni, «promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo». Appare, quindi, evidente che non vi sia alcun obbligo per le regioni di affidare a specifici uffici denominati «osservatori regionali» le funzioni informative in materia di spettacolo.

Quanto alle censure dirette nei confronti della lettera *b*), va ribadito che la disposizione impugnata si propone di favorire la diffusione di pratiche per il monitoraggio e la valutazione degli interventi pubblici in materia di spettacolo, sulla base dei criteri definiti negli accordi approvati in sede di Conferenza Stato-regioni. Rispetto a tale finalità – che appare imprescindibile per valutare l'efficacia degli interventi e, quindi, per rafforzare la coerenza della stessa attività di programmazione nel settore dello spettacolo –, lo Stato si è limitato a prevedere che tali funzioni potranno essere affidate agli osservatori regionali. Tuttavia, non è stato previsto alcun obbligo per le regioni, come risulta evidente dall'utilizzo dell'avverbio «anche».

Ne discende, in definitiva, la non fondatezza delle questioni proposte dalla Regione Lombardia aventi ad oggetto le lettere *a)* e *b)* dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022.

8.8.– Per le stesse ragioni, va dichiarata la non fondatezza delle questioni promosse dalla Regione Campania avverso le medesime disposizioni.

9.– Infine, sono parimenti non fondate le ulteriori questioni promosse dalla Regione Campania volte a denunciare l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 7 della legge n. 106 del 2022, per violazione degli artt. 118 e 120 Cost.

9.1.– Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata conterrebbe una disciplina «completa ed autoapplicativa», che non rispetterebbe le modalità procedurali della «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato.

9.2.– Va ribadito, in proposito, che l'art. 7 della legge n. 106 del 2022 non costituisce un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato. Come si è detto, la disposizione impugnata, nel definire i principi fondamentali della materia, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ha promosso anche la definizione condivisa tra Stato e regioni delle modalità e dei criteri che dovranno ispirare tanto l'attività informativa, quanto l'attività di verifica e monitoraggio degli interventi in materia di spettacolo, al fine di rafforzare l'omogeneità e la coerenza dell'attività amministrativa di promozione e sostegno pubblico del settore.

Non sussiste, in definitiva, la lamentata violazione del principio di leale collaborazione, con conseguente non fondatezza della questione promossa dalla Regione Campania avente ad oggetto l'art. 7 della legge n. 106 del 2022.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), nella parte in cui stabilisce che i decreti del Ministro della cultura debbano essere adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *c)*, della legge n. 106 del 2022;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 118, commi primo e secondo, Cost.;

4) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera *c)*, della legge n. 106 del 2022, promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, 120, secondo comma, della Costituzione, nonché dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia anche in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 1) e 14), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia anche in riferimento agli artt. 4, primo comma, numero 14), e 8), dello statuto speciale e all'art. 3 Cost.;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022, promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost., nonché dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia anche in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 1) e 14), dello statuto speciale;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, secondo periodo, lettere *a*) e *b*), della legge n. 106 del 2022, promosse dalla Regione Lombardia in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.;

8) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 106 del 2022, promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 24 ottobre 2023, n. 203

Materia: elezioni regionali – principio *simul stabunt, simul cadent*

Parametri invocati: artt. 123 – in relazione all’art. 22, comma 4, della legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia) – e 126, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 96, comma 1, legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32 (*Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe indicata con la quale la Regione Puglia introduce alcune modifiche all’art. 5, comma 2, della legge regionale n. 2/2005 (*Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*).

In particolare l’oggetto del giudizio verte su due periodi del secondo comma dell’art. 5: dopo aver previsto che nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale previsti dallo Statuto – con l’esclusione delle ipotesi previste dal primo comma dell’articolo 126 Cost.- si procede all’indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione entro sei mesi, il comma prosegue prevedendo che tale termine «*decorre dalla presa d’atto da parte del Consiglio regionale*» (co. 2, terzo periodo) e che «*quando lo scioglimento è conseguenza delle dimissioni del Presidente della Regione, la presa d’atto deve avvenire entro trenta giorni dalla presentazione delle stesse*» (co. 2, quarto periodo).

Il ricorrente Governo rileva, da un lato, che il terzo periodo, al fine della decorrenza del termine per indire le elezioni a seguito dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale, prevede una «*presa d’atto*» da parte del Consiglio senza però stabilire alcun termine per la sua adozione; dall’altro lato, che il quarto periodo non disciplina l’ipotesi in cui la presa d’atto delle dimissioni del presidente non intervenga. In tal modo, si potrebbe verificare un differimento «*indeterminato e indeterminabile dell’indizione delle elezioni*», rendendone incerta la data e la violazione del principio *simul stabunt, simul cadent* – enunciato dall’art. 126, comma 3 Cost. e dall’art. 22, comma 4, dello Statuto regionale – in forza del quale, laddove il Presidente della Regione sia eletto a suffragio diretto, le sorti del Consiglio regionale debbono seguire quelle del Presidente.

La Corte accoglie il ricorso rilevando che la Regione Puglia, con l’art. 41 dello Statuto, ha scelto la forma di governo con elezione diretta del Presidente e che “*tratto caratterizzante e indefettibile di tale forma di governo, posto dall’art. 126 co. 3 Cost. è il principio funzionale aut simul stabunt aut simul cadent in forza del quale, da un lato, l’approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto direttamente, al pari della rimozione, dell’impedimento permanente, della morte e delle dimissioni volontarie del Presidente stesso, comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio; dall’altro, i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali*”. In tali ipotesi viene infatti a mancare l’unità di indirizzo politico connessa alla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio e si rende necessaria, per coerenza, una nuova consultazione elettorale.

Il principio *aut simul stabunt, aut simul cadent* rappresenta un rigido vincolo costituzionale (sentenza 304/2002) che deve essere rispettato laddove – pur essendo possibili altri modelli di organizzazione dei rapporti tra corpo elettorale, Consiglio e Presidente - la scelta compiuta dallo Statuto sia stata, come nel caso in esame, quella dell'elezione diretta del Presidente (art. 41 Statuto Regione Puglia).

Le disposizioni censurate risultano elusive di detto principio.

Infatti il meccanismo della “presa d’atto” determina un effetto dilatorio e consente che, sia pure in regime di *prorogatio*, il Consiglio rimanga in carica, nonostante il suo scioglimento e la cessazione del mandato del Presidente della Giunta, per un periodo di tempo aggiuntivo, (quello che intercorre fino all’adozione della delibera di “presa d’atto”), rispetto a quello naturale.

A ciò si aggiunge che il terzo periodo – relativo alle ipotesi di scioglimento diverse da quelle derivanti dalle dimissioni del Presidente – non prevede un termine entro cui tale delibera deve essere adottata, cosicché la stessa potrebbe essere approvata anche a distanza di un notevole lasso temporale dallo scioglimento del Consiglio regionale.

Ed infine il quarto periodo, pur stabilendo per la presa d’atto un termine di trenta giorni dalle dimissioni, non regola l’ipotesi in cui questa non intervenga, sia per scelta del Consiglio, sia per il mancato raggiungimento del quorum strutturale o funzionale, con la conseguenza che anche in tal caso il termine per l’indizione delle elezioni risulta incerto.

In conclusione, entrambe le disposizioni impugnate possono risultare funzionali, per il descritto effetto dilatorio che determinano con riguardo alla indizione delle elezioni, a consentire al Consiglio regionale di condurre a termine la legislatura regionale nonostante la fine del mandato presidenziale.

Da qui l’illegittimità costituzionale dell’art. 96, comma 1, della l.r. Puglia n. 32/2022, nella parte in cui introduce il terzo e il quarto periodo nell’art. 5, comma 2, della l.r. Puglia n. 2/2005 per violazione degli artt. 123, in relazione all’art. 22, comma 4, dello Statuto regionale Puglia, e 126, terzo comma, Cost.

SENTENZA N. 203
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: 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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 96, comma 1, della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio 2023, depositato in cancelleria l'8 marzo 2023, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 24 ottobre 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 24 ottobre 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 14 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 96, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2022, in riferimento agli artt. 123 – in relazione all'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia – e 126, terzo comma, Cost.

2.– Tale disposizione regionale sostituisce il secondo periodo dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005 con tre distinti periodi, i quali stabiliscono che: a) «[n]ei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale previsti dallo Statuto, a esclusione delle ipotesi previste dal primo comma d[e]ll'articolo 126 della Costituzione, si procede all'indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione Puglia entro sei mesi» (art. 5, comma 2, secondo periodo); b) tale termine «decorre dalla presa d'atto da parte del Consiglio regionale» (art. 5, comma 2, terzo periodo); c) «quando lo scioglimento è conseguenza delle dimissioni del Presidente della Regione, la presa d'atto deve avvenire entro trenta giorni dalla presentazione delle stesse» (art. 5, comma 2, quarto periodo).

3.– Ad avviso del ricorrente, il terzo e il quarto periodo del novellato art. 5, comma 2, pregiudicherebbero il principio *simul stabunt, simul cadent* – enunciato dall'art. 126, terzo comma, Cost. e dall'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia – in forza del quale le sorti del Consiglio regionale debbono seguire quelle del Presidente della Regione ove questo, come accade nella Regione Puglia, sia eletto a suffragio diretto.

L'Avvocatura generale evidenzia, in particolare, che il terzo periodo del citato art. 5, comma 2, introduce, al fine della decorrenza del termine per indire le elezioni a seguito dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale, la «presa d'atto» consiliare senza, tuttavia, stabilire alcun termine per la sua adozione.

Il quarto periodo della medesima disposizione, d'altro canto, prevede sì, in relazione alla specifica fattispecie in cui lo scioglimento derivi dalle dimissioni del Presidente della Giunta, che entro trenta giorni dalla loro presentazione debba essere assunta la suddetta delibera, ma in ogni caso non disciplina l'ipotesi in cui questa non intervenga.

In tal modo, le disposizioni oggetto di doglianza introdurrebbero un meccanismo – finalizzato alla celebrazione delle elezioni conseguenti allo scioglimento anticipato del Consiglio regionale – non previsto dai parametri evocati e determinerebbero l'impossibilità di «individuare un termine ragionevole» per l'adozione della delibera di «presa d'atto», comportando un differimento «indeterminato e indeterminabile dell'indizione delle elezioni» stesse, rendendone incerta la data e riducendo i poteri del Presidente della Regione.

4.– In via preliminare, deve rilevarsi che le questioni sottoposte all'esame di questa Corte investono, in realtà, la novella impugnata limitatamente all'introduzione, nell'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, del terzo e del quarto periodo, che sono gli unici in relazione ai quali il ricorso svolge le proprie censure: il riferimento al parimenti novellato secondo periodo è infatti svolto nell'atto introduttivo in funzione meramente descrittiva delle modifiche recate dall'art. 96, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2022.

5.– Nel merito, le censure statali sono fondate.

La Regione Puglia ha adottato la forma di governo consistente nell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale: l'art. 41, comma 1, del proprio statuto, infatti, ne stabilisce l'elezione «a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto, contestualmente alla elezione del Consiglio».

L'art. 126, terzo comma, Cost. stabilisce, come tratto caratterizzante e indefettibile di tale forma di governo, il principio funzionale *aut simul stabunt aut simul cadent*, in forza del quale, da un lato, l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto direttamente, al pari della rimozione, dell'impedimento permanente, della morte e delle dimissioni volontarie del Presidente stesso, comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio; dall'altro, i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali.

Tale principio ricalca quanto già previsto per l'elezione dei sindaci e dei presidenti delle province (normativa che risale alla legge 25 marzo 1993, n. 81, recante «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale»).

In questo modo, nella forma di governo regionale prefigurata come «“normale”» dall'art. 122, quinto comma, Cost. (sentenza n. 372 del 2004), si è escluso che possano essere «introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio. L'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del secondo o le dimissioni del primo fanno venir meno la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale e rendono necessario, in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio» (sentenza n. 12 del 2006).

Si tratta indubbiamente di un principio caratterizzante, non solo perché, tra l'altro, ha consegnato al Presidente della Regione il potere di determinare, tramite le dimissioni volontarie, lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale in caso di crisi extra consiliari, ma anche perché ha imposto il ritorno alle urne pur quando la cessazione dalla carica del Presidente sia causata da eventi non imputabili a comportamenti politici, bensì a fatti naturali quali la morte o il grave impedimento: anche in queste ipotesi, come rilevato criticamente dalla maggior parte della dottrina, lo scioglimento del Consiglio è una conseguenza automatica.

All'aprirsi della nuova stagione statutaria alcune regioni hanno cercato di mitigare la rigidità di tale principio, ma questa Corte ha sempre respinto siffatti tentativi, evidenziando che si è al cospetto di un «vincolo costituzionale» (sentenza n. 304 del 2002) e che, in ultima analisi, la forma di governo caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente della Giunta non è imposta alle Regioni come l'unica possibile, potendo essere «legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei

rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali» (sentenza n. 2 del 2004).

5.1.– Le disposizioni impugnate mirano a eludere il suddetto principio funzionale, come del resto esplicita la stessa relazione illustrativa all'emendamento con cui è stato introdotto l'art. 96, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2022, dove si precisa: «l'automatico scioglimento del Consiglio regionale per intervenute dimissioni volontarie del Presidente apparirebbe eccessivamente gravoso per il proseguimento del programma di governo condiviso in sede di insediamento del Consiglio regionale», anche perché «gli elettori si aspettano venga rispettata» la «durata quinquennale» della legislatura.

Va peraltro chiarito che il meccanismo della «presa d'atto» previsto dalle disposizioni impugnate non mette in discussione l'effetto, che discende direttamente dall'art. 126, terzo comma, Cost. e dall'analoga disposizione prevista dall'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia, dell'automatico scioglimento del Consiglio regionale nel caso di cessazione del mandato del Presidente della Giunta; è tuttavia funzionale a procrastinare il termine di sei mesi, già sensibilmente lungo, entro cui, ai sensi dell'art. 5, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, devono essere indette le nuove elezioni.

La «presa d'atto» ha infatti una duplice natura, al tempo stesso dichiarativa, dell'automatico scioglimento del Consiglio regionale, e costitutiva, perché produce l'effetto di far decorrere il termine per il conseguente procedimento elettorale.

Essendo configurata quale *dies a quo* del termine per l'indizione delle elezioni, dunque, condiziona e differisce il ritorno al corpo elettorale, ovvero l'esito naturale dello scioglimento anticipato del Consiglio.

Le disposizioni impugnate, in altre parole, introducendo un atto presupposto non contemplato dall'art. 126, terzo comma, Cost., generano un effetto dilatorio e consentono che, sia pure in regime di *prorogatio*, il Consiglio rimanga in carica, nonostante il suo scioglimento e la cessazione del mandato del Presidente della Giunta, per un periodo di tempo aggiuntivo, ovvero quello che intercorre fino all'adozione della delibera di «presa d'atto», rispetto a quello naturale.

In particolare, il terzo periodo del novellato art. 5, comma 2 – applicabile alle ipotesi di scioglimento diverse da quelle derivanti dalle dimissioni del Presidente – non si cura nemmeno di prevedere un termine entro cui tale delibera deve essere adottata, che quindi potrebbe essere approvata anche a distanza di un notevole lasso temporale dallo scioglimento del Consiglio regionale.

Il successivo quarto periodo del medesimo art. 5, comma 2, d'altro canto, stabilisce sì un termine di trenta giorni dalle dimissioni (peraltro immediatamente efficaci, posto che lo statuto reg. Puglia non dispone diversamente, al pari – contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente – della stessa norma in esame) entro cui il Consiglio deve adottare la delibera di «presa d'atto», ma non regola l'ipotesi in cui questa non intervenga, vuoi per scelta del Consiglio medesimo, vuoi per il mancato raggiungimento del *quorum* strutturale o di quello funzionale, con la conseguenza che anche in tal caso il termine per l'indizione delle elezioni risulta incerto.

Inoltre, gli eventuali rimedi giurisdizionali ipotizzabili a fronte di tale omissione comunque si tradurrebbero in un ulteriore ampliamento dello iato temporale tra lo scioglimento e le nuove elezioni.

In definitiva, entrambe le disposizioni impugnate possono risultare funzionali, per il descritto effetto dilatorio che determinano con riguardo alla indizione delle elezioni, a consentire al Consiglio regionale di condurre a termine, proprio come afferma la richiamata relazione illustrativa, la legislatura regionale nonostante la fine del mandato presidenziale.

Non appare quindi convincente l'argomento della difesa regionale per cui, ove il Consiglio dovesse omettere o ritardare l'adozione della delibera di «presa d'atto», soccorrerebbe lo scioglimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 126, primo comma, Cost.: la frizione con il vincolo costituzionale del *simul stabunt, simul cadent* non deriva infatti dal mancato scioglimento, che comunque consegue *ipso iure* alla cessazione del mandato del Presidente e rispetto al quale la «presa

d'atto» ha funzione meramente ricognitiva, quanto piuttosto dal consentire di evitare il tempestivo ritorno alle urne, permettendo alla legislatura, a dispetto di quel vincolo, di proseguire in un'anomala *prorogatio*.

5.2.– Né conduce a conclusioni diverse il richiamo, operato dalla difesa regionale al fine di sostenere la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, alla disciplina delle dimissioni del Presidente della Giunta delle Regioni Toscana e Umbria. Non solo tale disciplina è posta dai rispettivi statuti e non dalla legge regionale, ma essa differisce profondamente da quella dettata dalle norme pugliesi oggetto dell'odierno scrutinio: lo statuto reg. Toscana prevede, infatti, all'art. 33, comma 4, che le dimissioni diventino (comunque) efficaci decorsi venti giorni dalla loro presentazione; lo statuto reg. Umbria, in termini analoghi, sancisce che, in caso di dimissioni non dettate da ragioni personali, il Consiglio può invitare a ritirarle e che il Presidente, entro quindici giorni, è tenuto a comunicare se intende o meno confermarle (art. 64, comma 3).

6.– Devono quindi ritenersi fondate le censure statali: sia quelle sviluppate in riferimento all'art. 126, terzo comma, Cost., sia quelle relative alla violazione dell'art. 123 Cost., per contrasto con l'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia, a mente del quale «[l]'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio».

Anche l'evocata norma statutaria, infatti, non contempla alcun atto presupposto che condizioni lo svolgimento delle elezioni conseguenti allo scioglimento anticipato del Consiglio, in sostanza limitandosi a riprodurre il disposto dell'art. 126, terzo comma, Cost.

Privo di fondamento è, pertanto, l'assunto della difesa regionale secondo cui il suddetto art. 22, comma 4, avrebbe «rinviato» alla legge regionale la disciplina delle modalità di attuazione del principio del *simul stabunt simul cadent*.

Né un siffatto rinvio può in alcun modo essere desunto dal successivo art. 41, comma 8, dello statuto reg. Puglia, parimenti richiamato in tale direzione dalla resistente, giacché tale disposizione si limita a stabilire che, in caso di dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta, le sue funzioni sono esercitate dal vice Presidente e che la Giunta rimane in carica per l'ordinaria amministrazione, «fino all'elezione, così come prevista dalla legge elettorale, del nuovo Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale».

È del tutto evidente che la locuzione «fino all'elezione, così come prevista dalla legge elettorale», non fa riferimento a previsioni concernenti le modalità di attuazione del vincolo del *simul stabunt, simul cadent*.

Anche in rapporto al dedotto contrasto con l'art. 22, comma 4, dello statuto valgono, quindi, le medesime argomentazioni illustrate in riferimento alla violazione dell'art. 126, terzo comma, Cost., che conducono all'accoglimento pure della censura di violazione dell'art. 123 Cost.; questa Corte, infatti, «ha più volte affermato la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 123 Cost., di leggi regionali che adottino discipline difformi dal dettato statutario o comunque regolino materie riservate alla fonte statutaria» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 201 del 2008).

6.1.– Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 96, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2022, nella parte in cui introduce il terzo e il quarto periodo nell'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, per violazione degli artt. 123, in relazione all'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia, e 126, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 96, comma 1, della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)», nella parte in cui introduce il terzo e il quarto periodo nell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Puglia 28

gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 24 ottobre 2023, n. 206

Materia: sistema tributario, finanza pubblica

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera *e*), e art. 81, comma terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 10 della legge regionale del Veneto 23 dicembre 2022, n. 30 (Legge di stabilità regionale 2023)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2022, n. 30 (Legge di stabilità regionale 2023).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato l'articolo 10 della legge regionale del Veneto 23 dicembre 2022, n. 30 (Legge di stabilità regionale 2023) per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia del sistema tributario dello Stato, nonché per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata modifica l'articolo 3, della legge regionale 17 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia di tributi regionali) e l'articolo 3, della legge regionale 18 marzo 2011, n. 7 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011).

La censura statale lamenta che la disposizione impugnata stabilisce che, tra i proventi derivanti da attività di controllo, liquidazione e accertamento con adesione, oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale, sarebbero inclusi anche quelli derivanti da ravvedimento operoso indotto dall'attività di controllo da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria. Secondo il ricorrente tali proventi non rientrerebbero nel concetto di «recupero» fiscale di cui all'articolo 9 del d.lgs. n. 68 del 2011, in quanto sarebbe oggettivamente complesso distinguere, all'interno delle somme corrisposte dai contribuenti in sede di ravvedimento operoso, quelle versate spontaneamente e quelle, invece, il cui pagamento sia dipeso dall'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria.

La disposizione impugnata sarebbe altresì in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione in quanto il gettito fiscale derivante dall'IRAP e dall'addizionale regionale all'IRPEF proveniente da ravvedimento operoso sarebbe sottratto al finanziamento del Servizio sanitario nazionale garantito dallo Stato con inevitabili ripercussioni negative sulla finanza pubblica.

Di conseguenza la disposizione regionale in esame invaderebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in quanto l'IRAP è un tributo disciplinato da normativa statale e di conseguenza anche la destinazione del relativo gettito sarebbe di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La scelta di ricomprendere il gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF derivante dai versamenti effettuati a titolo di ravvedimento operoso a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria tra le somme da far affluire direttamente nel bilancio regionale, anziché nel fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria nazionale, determinerebbe anche l'illegittimità costituzionale della disposizione per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

La Corte ritiene la questione fondata.

L'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF, disciplinate dal d.lgs. n. 446 del 1997, sono definite tributi regionali propri derivati, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera *b*), numero 1), della legge n. 42 del 2009. Si tratta di imposte istituite da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni; la relativa disciplina, pertanto, va ricondotta alla materia del sistema tributario dello Stato, di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, con conseguente contenimento dell'autonomia impositiva regionale entro i limiti stabiliti dalla legge statale (sentenze n. 274 e n. 76 del 2020, n. 128 del 2019, n. 177 del 2014, n. 121 del 2013 e n. 32 del 2012).

Ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133) e dell'articolo 77-*quater* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, il gettito da IRAP e da addizionale regionale all'IRPEF è destinato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

L'articolo 9, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 stabilisce invece che, in riferimento ai «tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali», è assicurata alle Regioni, attraverso il riversamento diretto, solo quella parte di gettito derivante dall'attività di recupero fiscale.

La nozione di attività di recupero fiscale dettata dallo Stato, per i tributi propri derivati, nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva non autorizza la Regione ad intervenire in tale ambito; e ciò indipendentemente dal contenuto della disposizione regionale (sentenza n. 32 del 2012).

Ne consegue che l'impugnato articolo 10 della legge regionale del Veneto n. 30 del 2022, che assimila alla «attività di recupero fiscale» (art. 9 del d.lgs. n. 68 del 2011) dei tributi propri derivati anche il «ravvedimento operoso (totale o parziale) a seguito di attività di controllo sostanziale», interferendo con la competenza legislativa esclusiva statale, è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in materia di sistema tributario dello Stato.

SENTENZA N. 206
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: 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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2022, n. 30 (Legge di stabilità regionale 2023), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21 febbraio 2023, depositato in cancelleria il 24 febbraio 2023, iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 24 ottobre 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 24 ottobre 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato (r.r. n. 5 del 2023) l'art. 10 della legge reg. Veneto n. 30 del 2022 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia del sistema tributario dello Stato, nonché per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Afferma il ricorrente che la disposizione in esame che interviene a modificare la disciplina del riversamento diretto dei proventi dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF derivanti dal controllo fiscale di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 68 del 2011 – che assumerebbe il valore di parametro statale interposto – invaderebbe la competenza legislativa esclusiva statale nella materia del sistema tributario dello Stato in cui rientrerebbero le imposte in questione e la destinazione del relativo gettito (ai sensi del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, recante «Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali»).

La censura statale si duole che la disposizione impugnata stabilisce che, tra i proventi derivanti da attività di controllo, liquidazione e accertamento con adesione, oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale, sarebbero inclusi anche quelli derivanti da ravvedimento operoso indotto dall'attività di controllo da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria.

Secondo il ricorrente tali proventi non rientrerebbero nel concetto di «recupero» fiscale di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 68 del 2011, in quanto sarebbe oggettivamente complesso distinguere, all'interno delle somme corrisposte dai contribuenti in sede di ravvedimento operoso, quelle versate

spontaneamente e quelle, invece, il cui pagamento sia dipeso dall'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria.

La disposizione impugnata sarebbe altresì in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. in quanto il gettito fiscale derivante dall'IRAP e dall'addizionale regionale all'IRPEF proveniente da ravvedimento operoso sarebbe sottratto al finanziamento del Servizio sanitario nazionale garantito dallo Stato con inevitabili ripercussioni negative sulla finanza pubblica.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Veneto la quale, con riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ha chiesto di dichiarare la non fondatezza del ricorso in quanto la disposizione impugnata costituirebbe semplicemente attuazione delle norme interposte statali di cui agli artt. 13 del d.lgs. n. 472 del 1997 e 9 del d.lgs. n. 68 del 2011.

Sostiene la difesa regionale che il parametro costituzionale di riferimento avrebbe dovuto essere l'art. 119 Cost. che riconosce l'autonomia finanziaria delle regioni è, quindi, sulla base di questo principio che lo Stato dovrebbe esercitare la propria competenza in materia tributaria.

Anche la legge delega n. 42 del 2009, che detta principi fondamentali in materia di federalismo fiscale, afferma il principio di territorialità dei tributi regionali e prevede all'art. 7 che il gettito sia privo di vincoli di destinazione.

Dovrebbe altresì considerarsi che, poiché la Regione – per mezzo della Guardia di finanza e dell'amministrazione finanziaria, sulla base di apposita convenzione – concorrerebbe all'attività di recupero fiscale, la stessa avrebbe diritto, in virtù dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, al riversamento diretto a suo favore delle somme recuperate a tassazione.

Ritiene la difesa regionale che sarebbe non fondato anche il motivo di ricorso basato sulla asserita violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. perché il venir meno di una copertura finanziaria, a motivo di una diversa rimodulazione dei riversamenti diretti a favore della Regione, rappresenterebbe la conseguenza di una errata valutazione operata dallo Stato in sede di redazione del bilancio annuale di previsione.

3.– In punto di ammissibilità, il ricorso, pur formulato in maniera sintetica, supera la soglia minima di chiarezza e, quindi, secondo costante orientamento di questa Corte, consente lo scrutinio nel merito delle questioni (*ex multis*, sentenze n. 179 e n. 123 del 2022).

Risulta, infatti, evidente che il ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale della disposizione in esame, per un verso, in quanto la Regione Veneto avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché la disposizione, disciplinando i gettiti fiscali che derivano dall'IRAP e dall'addizionale regionale all'IRPEF, entrerebbe in contrasto con l'art. 9 del d.lgs. n. 68 del 2011 che avrebbe valenza di norma statale interposta.

Per un altro verso, la disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima in ragione del principio enunciato dall'art. 81, terzo comma, Cost., secondo cui lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, poiché i gettiti fiscali che derivano dall'IRAP e dall'addizionale regionale all'IRPEF sono destinati dalla legge statale al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e conseguentemente, se fossero distolti da questa funzione, costringerebbero lo Stato a prevedere risorse aggiuntive alla quota di finanziamento della sanità per assicurare i LEA.

4.– Nel merito, la questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.1.– Occorre innanzitutto rilevare che la questione ha ad oggetto non la spettanza alla Regione Veneto del gettito relativo all'IRAP e all'addizionale regionale all'IRPEF maturato nel suo territorio e destinato al finanziamento del SSN – circostanza che non è contestata dallo Stato – ma l'impiego del gettito proveniente da ravvedimento operoso, cui il contribuente abbia deciso di aderire *ex art.* 13, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 472 del 1997, a seguito dello svolgimento nei suoi confronti di un'attività di controllo da parte dell'amministrazione finanziaria.

L'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF, disciplinate dal d.lgs. n. 446 del 1997, sono definite tributi regionali propri derivati, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera b), numero 1), della legge n. 42 del 2009.

Si tratta di imposte istituite da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; la relativa disciplina, pertanto, va ricondotta, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, alla materia del sistema tributario dello Stato, di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost, con conseguente contenimento dell'autonomia impositiva regionale entro i limiti stabiliti dalla legge statale (sentenze n. 274 e n. 76 del 2020, n. 128 del 2019, n. 177 del 2014, n. 121 del 2013 e n. 32 del 2012).

Ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133) e dell'art. 77-*quater* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, il gettito da IRAP e da addizionale regionale all'IRPEF è destinato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

L'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 stabilisce invece che, in riferimento ai «tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali», è assicurata alle regioni, attraverso il riversamento diretto, solo quella parte di gettito derivante dall'attività di recupero fiscale.

L'attività di recupero fiscale dell'amministrazione finanziaria è ben diversa dal ravvedimento operoso, che presuppone, da un lato, l'assenza «di atti di liquidazione e accertamento» (art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 472 del 1997) dell'amministrazione finanziaria e, dall'altro, che il contribuente si attivi spontaneamente per estinguere la pretesa fiscale; a tali differenti situazioni il legislatore statale, nell'esercizio della sua discrezionalità nella materia del sistema tributario dello Stato, fa conseguire due diverse destinazioni del gettito incamerato.

La nozione di attività di recupero fiscale dettata dallo Stato, per i tributi propri derivati, nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva non autorizza la Regione ad intervenire in tale ambito; e ciò indipendentemente dal contenuto della disposizione regionale (sentenza n. 32 del 2012).

Ne consegue che l'impugnato art. 10 della legge reg. Veneto n. 30 del 2022, che assimila alla «attività di recupero fiscale» (art. 9 del d.lgs. n. 68 del 2011) dei tributi propri derivati anche il «ravvedimento operoso (totale o parziale) a seguito di attività di controllo sostanziale», interferendo con la competenza legislativa esclusiva statale, è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di sistema tributario dello Stato.

4.2.– L'accoglimento del primo motivo di ricorso consente di ritenere assorbita la questione promossa con riferimento al diverso parametro di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

4.3.– Questa Corte non può tuttavia esimersi dall'esprimere l'auspicio che il legislatore statale ponga in essere un intervento organico e ponderato nella materia tributaria finalizzato a dare piena attuazione all'art. 119 Cost., in modo da attribuire alle Regioni una effettiva autonomia finanziaria con riguardo all'esercizio delle competenze loro spettanti. Si è in particolare già da tempo affermato che l'attuazione del disegno costituzionale delineato dall'art. 119 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), richiede, quale necessaria premessa, l'intervento del legislatore statale (*ex multis*, sentenze n. 40 del 2022 e n. 37 del 2004).

In questa prospettiva, sarebbe auspicabile, da parte del legislatore statale, una ulteriore valorizzazione del principio, diretto a incentivare il concorso della Regione alla lotta all'evasione fiscale, di cui agli artt. 9 della legge n. 42 del 2009 e 9, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 68 del 2011, anche in riferimento all'istituto del ravvedimento operoso *ex* art. 13, comma 1-*ter* del d.lgs. n. 472 del 1997, introdotto dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità per il 2015)».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2022, n. 30 (Legge di stabilità regionale 2023).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 novembre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 22 novembre 2023, n. 223

Materia: Istruzione – Definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) – Fondi e stanziamenti statali nel settore dell’istruzione

Parametri invocati: 3, 5, 34, 97 secondo comma, 117 primo, terzo e sesto comma, 118 primo e secondo comma, 119, 120 Cost. – Principio di leale collaborazione.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia

Oggetto: art. 1, commi 557, 558, 560 e 561 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:

- illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 558, terzo periodo, 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), nella parte in cui non prevede che il decreto ivi indicato è adottato «previo parere della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»;
- inammissibilità ed infondatezza delle altre questioni di legittimità sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Le Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia hanno impugnato varie disposizioni della legge n. 197 del 2022 recante il bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 ed il bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 relative alla disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici (di seguito DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (di seguito DSGA) e alla sua distribuzione tra le regioni, nonché ad alcuni fondi e stanziamenti statali nel settore della istruzione. E’ in primo luogo impugnato l’art. 1, comma 557, che introduce i commi 5 quater, 5 quinquies e 5 sexies nell’art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, lamentando principalmente la violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.. Del medesimo art. 1 è impugnato anche il comma 558 con particolare riferimento al terzo periodo della disposizione che non prevederebbe l’acquisizione dell’intesa in sede di Conferenza unificata sul decreto ministeriale con il quale si provvede al riparto delle risorse del fondo istituito dal medesimo comma 558. Infine, sono stati impugnati anche i commi 560, secondo periodo, e 561, secondo periodo, dello stesso art. 1 della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui non coinvolgerebbero le regioni nella gestione dei finanziamenti statali vincolati, rispettivamente, alla ricognizione e valutazione di strutture scolastiche in dismissione e alla valorizzazione del personale scolastico.

I giudizi promossi dalle varie ricorrenti sono stati riuniti per essere definiti con un’unica pronuncia, avendo ad oggetto questioni relative in parte alle medesime norme, in parte a norme comunque oggettivamente connesse, tutte impugate in riferimento a parametri in buona parte coincidenti.

Preliminarmente, ed in via generale, la Corte rileva che le disposizioni impugate sono finalizzate a dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel PNRR. La Riforma dell’organizzazione del sistema scolastico (Riforma 1.3, collocata all’interno della più ampia Missione 4 «Istruzione e Ricerca», Componente 1 «Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nidi alle università»), richiede, infatti, fra l’altro, di adottare come “parametro efficace”, al fine di identificare le istituzioni cui assegnare un DS e un DSGA, la “popolazione

scolastica regionale, anziché la popolazione del singolo istituto come previsto dalla legislazione vigente". In funzione quindi degli sviluppi demografici, da tempo in costante diminuzione, l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, mira a modificare la disciplina della definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA, nonché a superare l'istituto della reggenza, prevista dai commi 5 e 5 bis dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011 che consentivano alle regioni di istituire o, comunque, mantenere in vita autonomie scolastiche anche sottodimensionate rispetto alla soglia di 600 alunni, (oppure di 400, se situate nelle piccole isole, o in comuni montani, ovvero in aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche). Le stesse, infatti, venivano assegnate in reggenza a dirigenti scolastici già titolari di un incarico in una istituzione normodimensionata. Per la Corte, va anche chiarito che nessun contenuto delle disposizioni impugnate comporta l'effetto di imporre la soppressione di scuole, intese come luoghi dove si svolge l'attività didattica ed educativa, distribuiti sul territorio regionale. Piuttosto, senza in alcun modo incidere sulla concreta possibilità per le regioni di localizzare gli edifici scolastici ove collocare le istituzioni autonome o i relativi plessi, le previsioni impugnate ridefiniscono la consistenza del contingente organico dei DS e dei DSGA, al quale è correlata la individuazione quantitativa delle istituzioni scolastiche autonome in base al nuovo criterio che stabilisce una relazione biunivoca tra ognuna di queste e un dirigente. Pertanto, la nuova normativa non determina, almeno nel primo anno di applicazione, nemmeno una diminuzione del numero complessivo di dirigenti assegnato a ciascuna delle regioni ricorrenti, che anzi aumenta di qualche unità; precludendo il ricorso all'istituto della reggenza, diminuisce invece il numero delle istituzioni scolastiche autonome, inducendo alcuni accorpamenti di plessi con le stesse, per cui i primi si configureranno quali sedi distaccate delle seconde. La nuova disciplina consente di eliminare gli effetti negativi, in termini di inefficienza e inefficacia, conseguenti alla possibilità in precedenza consentita di conferire allo stesso dirigente uno o più incarichi aggiuntivi di reggenza di istituzioni scolastiche sottodimensionate; ciò determinava la moltiplicazione di adempimenti, gestionali e di bilancio, connessi alla distinta personalità giuridica delle istituzioni scolastiche allo stesso assegnate. Inoltre, la disciplina in esame adegua il sistema alla costante riduzione demografica, così da determinare progressivi risparmi di spesa riferiti al complessivo contingente dei DS e dei DSGA, risparmi che sono vincolati alle destinazioni indicate nell'art. 1, comma 558, della l.197/2022 e rimangono pertanto all'interno dello stesso sistema scolastico che in questo modo beneficia di un canale di autofinanziamento.

Ciò premesso, si passa all'esame delle singole disposizioni. Il comma 557 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 inserisce i commi 5 quater, 5 quinquies e 5 sexies nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011 modificando, a decorrere dall'anno scolastico 2024/2025, il procedimento già disciplinato dal comma 5 ter con cui sono stabiliti i criteri per la definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA e la sua distribuzione tra le regioni. In particolare non è più necessario, per l'assegnazione di personale stabile ai vertici delle istituzioni scolastiche, che queste raggiungano il numero minimo di alunni previsto dai commi 5 e 5 bis dello stesso art. 19 del d.l. n. 98 del 2011 poiché si dovrà, invece, tenere conto del parametro della popolazione scolastica regionale, menzionato dalla Riforma 1.3 del PNRR, nonché della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, anche prevedendo forme di compensazione interregionale. Sono previsti, inoltre, termini precisi ai fini del raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza unificata, alla quale lo schema del decreto che definisce i criteri per la determinazione dell'organico dei DS e dei DSGA deve essere trasmesso entro il 15 aprile, in modo da consentire l'adozione del decreto entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento. Sulla base dei parametri individuati dal suddetto decreto le regioni provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto; successivamente, l'ufficio scolastico regionale, sentita la regione, provvede alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici alla stessa assegnato. Qualora, invece, il suddetto termine del 31 maggio decorra inutilmente, il comma 5 quinquies stabilisce che il contingente organico dei DS e dei DSGA e la sua distribuzione tra le regioni siano definiti con decreto adottato di concerto tra i Ministri dell'istruzione

e del merito e dell'economia e delle finanze sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo.

Per la Corte, i suddetti commi, inseriti dall'impugnato comma 557 dell'art. 1 della l. n. 197 del 2022 interferiscono con la competenza regionale concorrente in materia di istruzione, sotto il profilo del dimensionamento scolastico, inquadrato in tale ambito materiale dalla costante giurisprudenza costituzionale. Il comma 5 quater prescrive, infatti, che le regioni provvedono al dimensionamento scolastico *sulla base dei parametri individuati dal decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto*. Tale decreto, che definisce i criteri rilevanti per la determinazione del contingente organico dei DS e dei DSGA, è adottato a seguito dell'accordo, ove raggiunto, in sede di Conferenza unificata; in mancanza di accordo, all'adozione del decreto provvedono unilateralmente i suddetti Ministri. Anche i due commi 5 quinquies e 5 sexies richiedono alle regioni di considerare il contingente organico nello svolgimento della funzione di dimensionamento scolastico, dovendo queste organizzare la rete scolastica prevedendo un numero di istituzioni autonome compatibile con quello complessivo dell'organico di DS e di DSGA assegnato dalla disciplina statale introdotta. Tuttavia, nonostante tale interferenza con la competenza regionale, le disposizioni in esame sono ascrivibili, in via prevalente, alla competenza esclusiva statale. Infatti esse, sia sotto il profilo della determinazione del contingente che sotto quello della scelta del superamento dell'istituto giuridico della reggenza, sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale, perché i DS sono dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo *status* giuridico. Pertanto, tali norme rientrano a pieno titolo nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato”, di competenza esclusiva statale ex lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. Le medesime disposizioni sono inoltre per un duplice profilo qualificabili anche come norme generali sull'istruzione, rientranti nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. Ciò in primo luogo in quanto, come già affermato dalla Corte in precedenti pronunce, la “revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici rientra tra le norme generali dell'istruzione. In secondo luogo perché tali norme mirano a ridefinire un aspetto di fondo dell'autonomia funzionale – la cui disciplina la Corte ha già ricondotto alle “norme generali sull'istruzione” che caratterizza le istituzioni scolastiche, essendo rivolte a istituire un necessario binomio tra l'autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente, al punto che non si dà più la prima in assenza di tale figura.

Per la Corte, quindi, la disciplina in esame è legittima in quanto adottata nell'esercizio prevalente della potestà legislativa esclusiva statale relativa all'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e alle norme generali sull'istruzione, con conseguente infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni.

Per la Corte è fondata unicamente la questione di legittimità relativa al comma 558 dell'art. 1 della l. 197/2022 nella parte in cui esclude le regioni dalle scelte riguardanti l'utilizzo del fondo statale istituito dal primo periodo della stessa disposizione, il cui vincolo di destinazione è riconducibile alla materia della istruzione. L'omesso coinvolgimento delle regioni nella forma dell'intesa acquisita in sede di Conferenza unificata contrasterebbe per le ricorrenti con gli art. 117, terzo comma, Cost. e con il principio di leale collaborazione. La Corte ricorda che nel fondo istituito dal comma 558 confluiscono anzitutto i risparmi conseguiti dall'attuazione del nuovo sistema di definizione dei contingenti organici dei DS e dei DSGA, introdotto dal precedente comma 557; a tali risorse si aggiungono le eventuali economie derivanti dall'applicazione della disciplina dell'assegnazione alle istituzioni scolastiche autonome dei predetti dirigenti. Il fondo è dunque alimentato da risparmi ed economie provenienti da stanziamenti del bilancio statale, originariamente destinati al trattamento retributivo del personale scolastico dirigenziale e direttivo.

Nell'individuare le possibili destinazioni delle risorse del fondo, il primo periodo del comma 558 elenca il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296; il fondo unico nazionale per la dirigenza scolastica; il

fondo integrativo di istituto; il fondo di cui all'articolo 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché il pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale scolastico.

Il fondo istituito dal comma 558 è quindi un fondo di mero transito, cui non è associata un'autonoma e univoca destinazione, perché le risorse vi confluiscono provvisoriamente per poi incrementare fondi e stanziamenti preesistenti, tra i quali esse sono ripartite annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, come stabilito dalla norma impugnata. Alcune delle destinazioni selezionate dal legislatore sono senz'altro estranee ad ambiti di competenza regionale, in quanto inerenti al finanziamento del trattamento retributivo del personale scolastico, ossia di dipendenti statali, materia rientrante nella potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Le altre possibili destinazioni si pongono, invece, in un ambito materiale riconducibile in senso ampio all'istruzione. Non si può quindi ritenere, sotto questo aspetto, che la competenza regionale sia del tutto estranea alla gestione del nuovo fondo; pertanto le regioni devono essere ascoltate in ordine alla destinazione delle risorse che vi confluiscono al fine di consentire un migliore coordinamento ed una maggiore efficacia nella programmazione degli interventi. Per questo motivo è necessaria l'acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997 sulla ripartizione del fondo predisposta di concerto dai Ministri ai sensi della disposizione impugnata che, pertanto, va dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede l'acquisizione di tale parere.

SENTENZA N. 223
ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 557, 558, 560 e 561, 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), promossi complessivamente dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, con ricorsi notificati il 24, il 27 febbraio e il 27 febbraio-1° marzo 2023, depositati in cancelleria il 24, il 27 e il 28 febbraio 2023, iscritti, rispettivamente, ai numeri 4, 6 e 7 del registro ricorsi 2023 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 11 e 12, prima serie speciale, dell'anno 2023.

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

udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per le Regioni Toscana e Puglia, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna e gli avvocati dello Stato Laura Paolucci e Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 novembre 2023.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con i ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 4, n. 6 e n. 7 del 2023) le Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia hanno impugnato varie disposizioni della legge n. 197 del 2022 relative alla disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici (d'ora in poi, anche: DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (d'ora in poi, anche: DSGA) e alla sua distribuzione tra le regioni, nonché ad alcuni fondi e stanziamenti statali nel settore della istruzione.

Della suddetta legge è anzitutto impugnato l'art. 1, comma 557, che introduce i commi *5-quater*, *5-quinquies* e *5-sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito. Tutti i ricorsi, articolando vari profili di censura esposti di seguito (punti da 5 a 11), lamentano complessivamente la violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.; la Regione Toscana ritiene altresì violati, nel complesso, gli artt. 5, 34, 97, secondo comma, 117, sesto comma, e 119 Cost.; la Regione Emilia-Romagna, gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., nonché l'art. 117, primo comma, Cost.; la Regione Puglia, gli artt. 3, primo e secondo comma, e 34, primo e secondo comma, Cost.

Inoltre, tutti i ricorsi impugnano l'art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.; in particolare, la disposizione, al terzo periodo, non prevederebbe l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata sul decreto ministeriale con il quale si provvede al riparto delle risorse del fondo istituito dal medesimo comma 558.

Infine, sulla base di censure analoghe a quelle da ultimo richiamate, il ricorso della Regione Emilia-Romagna impugna anche i commi 560, secondo periodo, e 561, secondo periodo, dello stesso art. 1 della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui non coinvolgerebbero le regioni nella gestione dei

finanziamenti statali vincolati, rispettivamente, alla ricognizione e valutazione di strutture scolastiche in dismissione e alla valorizzazione del personale scolastico.

2.– I giudizi promossi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo a oggetto questioni relative in parte alle medesime norme, in parte a norme comunque oggettivamente connesse, tutte impugnate in riferimento a parametri in buona parte coincidenti.

3.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, nella parte in cui inserisce i commi 5-*quinquies* e 5-*sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promossa dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., lamentando che tali disposizioni non sarebbero in realtà funzionali al PNRR, ma, anzi, ne eluderebbero lo specifico obiettivo di potenziamento, e non di indebolimento, della rete scolastica.

La questione evoca, infatti, un parametro costituzionale mai menzionato nella deliberazione a impugnare adottata dalla Giunta regionale, la quale, in ogni caso, non fa minimamente cenno ai contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alla compatibilità della norma impugnata con gli stessi.

Manca, pertanto, quella «piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione», che la costante giurisprudenza di questa Corte richiede nei giudizi in via principale (da ultimo, sentenza n. 163 del 2023 e precedenti ivi richiamati).

3.1.– È invece priva di fondamento l'eccezione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 3, 34 e 97 Cost., formulata dall'Avvocatura generale dello Stato sul rilievo della estraneità di tali parametri al riparto delle competenze legislative e amministrative tra lo Stato e le regioni.

Il ricorso regionale contiene, infatti, la chiara individuazione sia degli ambiti di competenza indirettamente incisi dalla disciplina statale sia delle ragioni che determinerebbero le relative lesioni.

4.– Nel merito, va preliminarmente constatato che le disposizioni impugnate si pongono come dichiarato obiettivo quello di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel PNRR.

La «Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico» (Riforma 1.3, collocata all'interno della più ampia Missione 4 «Istruzione e Ricerca», Componente 1 «Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nidi alle università»), richiede, infatti, fra l'altro, di adottare «[c]ome “parametro efficace”», al fine di identificare le istituzioni cui assegnare un DS e un DSGA, la «popolazione scolastica regionale, anziché la popolazione del singolo istituto come previsto dalla legislazione vigente».

In funzione quindi degli sviluppi demografici, notoriamente da tempo in costante diminuzione, l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 mira a modificare la disciplina della definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA, nonché a superare l'istituto della reggenza, nella misura in cui consentiva alle regioni di istituire o, comunque, mantenere in vita autonomie scolastiche anche sottodimensionate rispetto alla soglia di 600 alunni, prima prevista dai commi 5 e 5-*bis* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito (oppure di 400, se situate nelle piccole isole, o in comuni montani, ovvero in aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche). Le stesse, infatti, venivano assegnate in reggenza a dirigenti scolastici già titolari di un incarico in una istituzione normodimensionata.

Da questo punto di vista, va anche chiarito che nessun contenuto delle disposizioni impugnate comporta l'effetto di imporre la soppressione di scuole, intese come luoghi dove si svolge l'attività didattica ed educativa, distribuiti sul territorio regionale.

Piuttosto, senza in alcun modo incidere sulla concreta possibilità per le regioni di localizzare gli edifici scolastici ove collocare le istituzioni autonome o i relativi plessi, le previsioni impugnate ridefiniscono la consistenza del contingente organico dei DS e dei DSGA, al quale è correlata la

individuazione quantitativa delle istituzioni scolastiche autonome in base al nuovo criterio che stabilisce una relazione biunivoca tra ognuna di queste e un dirigente.

In tale prospettiva, la nuova normativa non determina, almeno nel primo anno di applicazione, nemmeno una diminuzione del numero complessivo di dirigenti assegnato a ciascuna delle regioni ricorrenti, che anzi aumenta di qualche unità; precludendo il ricorso all'istituto della reggenza, diminuisce invece il numero delle istituzioni scolastiche autonome, inducendo alcuni accorpamenti di plessi con le stesse, per cui i primi si configureranno quali sedi distaccate delle seconde.

Ciò, tuttavia, non significa, automaticamente, la perdita di progettualità formativa e di originalità didattica della comunità scolastica di riferimento, che, all'interno dei vari organi collegiali e nella creatività dei singoli docenti, rimane pienamente in grado di esprimersi.

Soprattutto, in un'ottica sostanziale, non si può trascurare che, con le disposizioni impugnate, il legislatore statale ha inteso «realizzare in via mediata una finalità [...] riconducibile al coordinamento dinamico della finanza pubblica», in quanto diretta a riorientare virtuosamente «la spesa pubblica» (sentenza n. 78 del 2020).

In particolare, la nuova disciplina consente di eliminare gli effetti negativi, in termini di inefficienza e inefficacia, conseguenti alla possibilità in precedenza consentita di conferire, come si è visto, allo stesso dirigente uno o più incarichi aggiuntivi di reggenza di istituzioni scolastiche sottodimensionate; ciò che determinava non solo un'organizzazione precaria, ma anche la moltiplicazione di adempimenti, gestionali e di bilancio, connessi alla distinta personalità giuridica delle istituzioni scolastiche allo stesso assegnate.

Inoltre, se da un lato la disciplina in esame adegua il sistema alla ormai costante riduzione demografica, così da determinare progressivi risparmi di spesa riferiti al complessivo contingente dei DS e dei DSGA, non può essere ritenuta, dall'altro, espressione di mera *spending review*.

Essa si configura, piuttosto, come un intervento a invarianza di spesa – come esplicitato dalla relazione tecnica al disegno di legge – perché i suddetti risparmi sono vincolati alle destinazioni indicate nell'art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022 e rimangono all'interno dello stesso sistema scolastico, che in questo modo beneficia di un canale di autofinanziamento.

4.1– Nello specifico, l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 (riportato al punto 1.1. del *Ritenuto in fatto*), inserisce i commi 5-*quater*, 5-*quinqües* e 5-*sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, modificando, a decorrere dall'anno scolastico 2024/2025, il procedimento già disciplinato dal precedente comma 5-*ter* con cui sono stabiliti i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei DSGA e la sua distribuzione tra le regioni.

In particolare:

a) non è più necessario, per l'assegnazione di personale stabile ai vertici delle istituzioni scolastiche, che queste raggiungano il numero minimo di alunni previsto dai commi 5 e 5-*bis* dello stesso art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito;

b) si dovrà, invece, tenere conto del parametro della popolazione scolastica regionale, menzionato dalla Riforma 1.3 del PNRR, nonché della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, anche prevedendo forme di compensazione interregionale;

c) sono previsti, inoltre, termini precisi ai fini del raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza unificata, alla quale lo schema del decreto che definisce i criteri per la determinazione dell'organico dei dirigenti scolastici e dei DSGA deve essere trasmesso entro il 15 aprile, in modo da consentire l'adozione del decreto entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento;

d) sulla base dei parametri individuati dal suddetto decreto le regioni provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto; successivamente, l'ufficio scolastico regionale, sentita la regione, provvede alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici alla stessa assegnato;

e) ove, invece, il suddetto termine del 31 maggio decorra inutilmente, il comma 5-*quinqües* stabilisce che il contingente organico dei DS e dei DSGA e la sua distribuzione tra le

regioni siano definiti con decreto adottato di concerto tra i Ministri dell'istruzione e del merito e dell'economia e delle finanze sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo. In particolare, questo deve essere non inferiore a 900 e non superiore a 1000, ed è adeguato con degli specifici correttivi; il parametro e i correttivi, insieme, sono assunti a divisore del numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche di ciascuna regione, in modo da ottenere il numero delle istituzioni scolastiche con dirigenti scolastici e DSGA nominabili in base alla nuova disciplina.

5.– Tanto premesso, poiché le censure regionali lamentano, quale motivo principale, la violazione del riparto di competenze, diretta o in ridondanza della violazione di altri parametri, occorre anzitutto identificare l'ambito materiale cui ricondurre la disciplina impugnata, tenendo conto, secondo i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, della sua *ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi (tra le altre, sentenze n. 6 del 2023, n. 193 e n. 70 del 2022 e n. 56 del 2020).

5.1.– Da questo punto di vista, non può essere negato che i commi *5-quater*, *5-quinquies* e *5-sexies* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, inseriti dall'impugnato comma 557, interferiscono con la competenza regionale concorrente in materia di istruzione, sotto il profilo del dimensionamento scolastico, costantemente inquadrato in tale ambito materiale dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 147 del 2012, n. 200 del 2009, n. 34 del 2005 e n. 13 del 2004).

Il richiamato comma *5-quater* prescrive, infatti, che le regioni provvedono al dimensionamento scolastico «sulla base dei parametri individuati dal decreto» del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e «nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto».

Tale decreto, che definisce i criteri rilevanti per la determinazione del contingente organico dei DS e dei DSGA, è adottato a seguito dell'accordo, ove raggiunto, in sede di Conferenza unificata; ma se in tale sede un contenuto condiviso non matura, all'adozione del decreto provvedono unilateralmente i suddetti Ministri.

Anche le previsioni dei due ulteriori commi *5-quinquies* e *5-sexies*, pure inseriti dallo stesso comma 557, richiedono in sostanza alle regioni di considerare il contingente organico nello svolgimento della funzione di dimensionamento scolastico, dovendo queste organizzare la rete scolastica prevedendo un numero di istituzioni autonome compatibile con quello complessivo dell'organico di DS e di DSGA assegnato in forza dell'applicazione della disciplina statale introdotta.

5.2.– Nonostante tale interferenza con la competenza regionale, le disposizioni in esame si fondano però, in via prevalente, su diversi titoli della competenza esclusiva statale.

Va infatti considerato che queste norme, sia sotto il profilo della determinazione del contingente che sotto quello della scelta del superamento, nei termini precisati, dell'istituto giuridico della reggenza, sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale, perché «i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo *status* giuridico» (sentenza n. 147 del 2012 e già, nello stesso senso, sentenza n. 200 del 2009, con riguardo al personale scolastico).

Esse rientrano a pieno titolo, quindi, nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», di competenza esclusiva statale in base alla lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

5.2.1.– Le disposizioni in esame sono qualificabili, sotto un duplice profilo, anche come norme generali sull'istruzione, rientranti nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost.

In primo luogo, perché, come già affermato da questa Corte per altre categorie di personale scolastico, la «revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici» (sentenza n. 200 del 2009, punto 34 del *Considerato in diritto*), rientra tra le norme generali sull'istruzione.

In secondo luogo, perché tali norme mirano a ridefinire un aspetto di fondo dell'autonomia funzionale – la cui disciplina questa Corte ha già ricondotto alle «norme generali sull'istruzione» (sentenza n. 200 del 2009, punto 21 del *Considerato in diritto*) – che caratterizza le istituzioni

scolastiche, essendo rivolte a istituire un necessario binomio tra l'autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente, sicché non si dà più la prima in assenza di tale figura.

5.2.2.– Non convince, invece, il modo con cui l'Avvocatura generale dello Stato argomenta sulla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., in relazione ai rapporti dello Stato con l'Unione europea, che è evocata in modo totalizzante con riferimento agli obblighi derivanti dall'attuazione degli impegni assunti con il PNRR.

Tale assunzione di impegni non vanifica, di per sé, le competenze regionali: come risulta dall'art. 117, quinto comma, Cost., queste, infatti, sono chiamate in causa nel provvedere «all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».

6.– Una volta chiarito l'ambito materiale in cui si colloca in via prevalente la disciplina di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, occorre considerare le singole censure formulate nei ricorsi.

Al riguardo, le Regioni Toscana e Puglia, anzitutto, impugnano la suddetta disposizione nella parte in cui, introducendo il comma 5-*quater* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, non consentirebbe di tenere conto, per la definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA, di criteri ulteriori rispetto a quelli espressamente indicati, «sulla base delle scelte delle Regioni» (così la Regione Toscana) e, in particolare, «delle peculiarità delle aree interne e del contesto socio-economico svantaggiato in cui si collocano gli istituti scolastici» (così la Regione Puglia).

Dolendosi, peraltro anche del carattere di dettaglio della norma, la Regione Toscana ritiene violato l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'art. 34 Cost., sotto il profilo della garanzia del diritto all'istruzione, e l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., venendo allocata in capo allo Stato una funzione amministrativa in assenza di esigenze di carattere unitario e di un adeguato procedimento di leale collaborazione.

La Regione Puglia prospetta la violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., in particolare in relazione: a) alla mancata considerazione della necessità di tenere conto delle peculiarità delle aree interne; b) alla mancanza di effettività del diritto all'accesso e alla frequenza alla scuola; c) alla preclusione per l'amministrazione scolastica di raggiungere i propri fini istituzionali.

6.1.– Le questioni non sono fondate.

Una volta riconosciuto che le norme impugnate sono state adottate nell'esercizio dei ricordati titoli di competenza legislativa esclusiva statale, non può lamentarsene il carattere di dettaglio, né ravvisarsi, stante la prevalenza di quelle stesse competenze, un difetto di leale collaborazione perché le suddette norme lambiscono il dimensionamento scolastico regionale.

Inoltre, l'indicazione dei criteri operata dalla disposizione impugnata – riferita alle peculiarità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche – non determina un *numerus clausus*, come riconosciuto anche dall'Avvocatura generale, e quindi non preclude né che l'accordo in sede di Conferenza unificata, disciplinato dalla disposizione in esame, possa prendere in considerazione situazioni ulteriori ritenute meritevoli, né che questo avvenga nell'ambito della programmazione delle singole regioni, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità connessa alla natura di atto generale del piano di dimensionamento scolastico.

Ciò rende non fondate anche le ulteriori censure riferite agli artt. 3, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.

7.– Tutti i ricorsi promuovono poi, sotto più profili, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce il comma 5-*quinquies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, disponendo che, nel caso in cui non sia raggiunto entro il 31 maggio l'accordo in sede di Conferenza unificata, il Ministro dell'istruzione e del merito provvede comunque, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ad adottare il decreto di definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA; meccanismo che il ricorso della Regione

Emilia-Romagna definisce come «effetto “ghigliottina”» e del quale le altre ricorrenti lamentano il «termine estremamente breve per raggiungere l'accordo» (Regione Toscana) e un «ossequio [...] solo ed esclusivamente formale» al principio di leale collaborazione (Regione Puglia).

7.1.– Secondo la Regione Toscana, questa norma, per il suo contenuto di dettaglio, violerebbe: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia di competenza concorrente della istruzione, in quanto inciderebbe in modo significativo sulla condizione della rete scolastica regionale; b) gli artt. 5, 117, 118 e 120 Cost., perché, anziché prevedere procedure di reiterazione delle trattative, attiverebbe un potere sostitutivo come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'accordo.

I parametri da ultimo indicati sono evocati anche dalla Regione Emilia-Romagna, sostenendo la necessità di un'intesa con le regioni, dato il condizionamento sulle decisioni relative al dimensionamento delle istituzioni scolastiche.

Inoltre, ad avviso della stessa Regione, il richiamato comma *5-quinquies*, primo periodo, stabilendo parametri fissi e rigidi ai fini dell'adozione dei decreti ministeriali di definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA, violerebbe: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., eccedendo strutturalmente il carattere delle norme di principio; b) l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., condizionando l'esercizio delle funzioni amministrative delle regioni in materia di dimensionamento della rete scolastica; c) gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., risultando la riduzione del numero delle istituzioni scolastiche non adeguabile alle situazioni concrete e tale da impedire all'amministrazione di perseguire in modo efficace i suoi fini.

Il ricorso della Regione Puglia, infine, lamenta che la mancata previsione di una intesa in Conferenza unificata violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione.

Un ulteriore profilo di censura rivolto dallo stesso ricorso al comma *5-quinquies* argomenta la violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., nei termini già illustrati per il precedente comma *5-quater*, ossia in conseguenza: a) della mancata considerazione della necessità di tenere conto delle peculiarità delle aree interne; b) della mancanza di effettività del diritto all'accesso e alla frequenza alla scuola; c) del precludere alla amministrazione scolastica di raggiungere i propri fini istituzionali.

7.2.– Le questioni non sono fondate.

Come già precisato, le specifiche disposizioni qui in esame, recate dall'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, non sono poste nell'esercizio della competenza concorrente in materia di istruzione, ma dei ricordati titoli di competenza legislativa esclusiva statale. Ciò che rende prive di pregio le censure rivolte a denunciare il carattere di dettaglio delle norme impugnate.

7.2.1.– È, in ogni caso, opportuno – data, come si è visto, l'interferenza della suddetta disciplina con il dimensionamento scolastico di competenza regionale – un approfondimento sulle censure argomentate sull'insufficienza del coinvolgimento regionale ai fini dell'adozione del decreto statale con cui, all'inutile decorso del termine del 31 maggio e preso atto del mancato raggiungimento dell'accordo in sede di Conferenza unificata, è definito il contingente organico dei DS e dei DSGA.

Alla base dell'impostazione delle Regioni ricorrenti, e in particolare della Toscana, vi è, infatti, la considerazione che un adeguato livello di tutela delle attribuzioni regionali era bensì assicurato dal modello previgente, a suo tempo delineato con l'inserimento del comma *5-ter* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

In effetti, questo prevedeva non solo il meccanismo dell'accordo per la definizione dei criteri per la determinazione del suddetto contingente, ma anche, fino al suo raggiungimento (circostanza che, invero, non si è mai verificata nei numerosi anni di vigenza della disciplina), l'applicabilità delle norme dirette ad assegnare, per quanto con modalità precarie – ossia in reggenza – un dirigente anche alle istituzioni scolastiche autonome sottodimensionate inserite nella rete scolastica approvata dalle regioni.

In tal modo, indubbiamente, il numero complessivo delle istituzioni autonome era determinato secondo uno schema *bottom up*, cioè secondo la richiesta delle regioni, mentre nella disciplina

impugnata, in caso di mancato accordo, tale numero viene determinato secondo un diverso paradigma, consentendo allo Stato una determinazione *top down* del contingente dei dirigenti.

7.2.1.1.– Tale cambio di paradigma, tuttavia, per diverse ragioni, non può ritenersi in violazione del principio di leale collaborazione e non solo perché le disposizioni in esame ricadono in via prevalente in ambiti materiali di competenza statale.

7.2.1.2.– Va anche considerato, infatti, che la nuova disciplina elimina i precedenti vincoli dimensionali (600 e 400 alunni) stabiliti per le singole istituzioni e, da questo punto di vista, incrementa i margini di scelta dell'autonomia regionale nell'organizzazione della rete scolastica, in funzione delle concrete esigenze del territorio; ovviamente, però, con a monte lo stringente limite del *budget* di dirigenti scolastici assegnato alla regione.

7.2.1.3.– Inoltre, come si è visto (punto 4), la nuova disciplina è diretta a rendere più efficiente ed efficace il sistema: essa, adottando il criterio della popolazione scolastica regionale, evita infatti gli effetti negativi, incrementati anche dal calo demografico, dell'eccessiva parcellizzazione delle istituzioni scolastiche; supera l'istituto della reggenza e le relative esternalità non positive (precarietà e duplicazioni di adempimenti); mantiene i risparmi che saranno realizzati in virtù di questa evoluzione all'interno del sistema dell'istruzione, dedicandoli a finalità meritorie.

7.2.1.4.– Da questo punto di vista va, del resto, ricordato che, nel valutare il rispetto delle attribuzioni regionali, la giurisprudenza di questa Corte ha ribadito, anche di recente, che «i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano “in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte” (sentenza n. 62 del 2005) nonché alle competenze incise» (sentenza n. 6 del 2023, ma si veda anche già la sentenza n. 169 del 2020, che valorizza le «concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale»).

7.2.1.5.– Proprio in considerazione del «livello degli interessi coinvolti» (sentenze n. 168 del 2021 e n. 179 del 2019) mette conto evidenziare, sotto un ulteriore profilo, che la definizione del contingente organico dei soggetti preposti alla gestione delle istituzioni scolastiche costituisce, peraltro, un adempimento indefettibilmente cadenzato in modo che sia operativo prima dell'avvio di ogni anno scolastico, che altrimenti rischierebbe di essere rinviato a causa del disaccordo tra i soggetti istituzionali. Ciò che consente di superare l'argomento regionale sul cosiddetto «effetto “ghigliottina”».

In altri termini, le esigenze di funzionalità del sistema scolastico non possono non riverberarsi sulla valutazione, anche in termini di ragionevolezza, delle modalità di attuazione del coinvolgimento regionale.

Sotto questo aspetto, la sequenza procedimentale delineata dall'art. 19, comma 5-*quater*, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, si avvia con la trasmissione alla Conferenza unificata, entro il 15 aprile dell'anno solare precedente a quello scolastico cui si riferisce l'organico da definire, dello schema di decreto da parte del Ministro dell'istruzione e del merito.

La fissazione di tale termine per l'inizio del confronto istituzionale non comporta alcuna irragionevole compressione dello spazio dedicato alla ricerca dell'accordo. Infatti, la data del 15 aprile è congrua, tenuto conto dell'esigenza di acquisire ed elaborare, ai fini della predisposizione dello schema, il numero complessivo di alunni che sull'intero territorio nazionale hanno chiesto, entro il mese di gennaio di ogni anno, l'iscrizione a una istituzione scolastica per l'anno scolastico successivo.

Nemmeno risulta inadeguata la individuazione del termine del 31 maggio per la conclusione del confronto in sede di Conferenza unificata.

Da un lato, infatti, la durata di trenta giorni è fissata in via generale dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, per i casi in cui è espressamente richiesta una intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

Dall'altro, occorre considerare che, sulla base del contingente assegnato, spetta alle regioni provvedere autonomamente al dimensionamento scolastico, completando tale attività entro il mese di dicembre, così da consentire alle famiglie di conoscere e valutare l'organizzazione della rete

scolastica in tempo utile per l'iscrizione, entro il mese di gennaio, dei propri figli al successivo anno scolastico.

È quindi evidente, in definitiva, la necessità di un meccanismo – come quello che consente allo Stato di adottare comunque il provvedimento che definisce il contingente organico dei DS e dei DSGA – funzionale a evitare una situazione di stallo, che rischierebbe di pregiudicare l'avvio dell'anno scolastico.

7.2.1.6.– Va, infine, considerato che l'accordo, a differenza del mero parere, che può limitarsi a scambi solo cartolari, implica la necessità di una procedura di interlocuzione che è necessariamente più intensa (anche se non riconducibile a quella dell'intesa di cui all'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, ai sensi del quale «[q]uando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata»).

Una tale interlocuzione, peraltro, è avvenuta nella prima attuazione delle norme impugnate che, seppure non ha condotto al raggiungimento dell'accordo – a favore del quale, in ogni caso, si è espressa la maggioranza delle regioni – entro il termine del 31 maggio 2023, ha tuttavia visto in concreto esercitata da parte degli enti territoriali la possibilità di svolgere riunioni di carattere sia tecnico, sia politico e di formulare richieste di chiarimenti, cui sono seguiti elementi aggiuntivi forniti dal Ministero, nonché il recepimento, da parte statale, di alcune osservazioni.

La piena realizzazione degli obiettivi della riforma implica, del resto, che la leale collaborazione sia intesa nel significato sostanziale, più volte specificato da questa Corte, di una responsabilità diffusa in vista della «doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività» (sentenze n. 190 e n. 40 del 2022, n. 62 del 2020 e n. 169 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 33 del 2019), evitando l'arroccamento in letture rigide delle competenze e dei relativi raccordi.

7.2.1.7.– Devono, quindi, dichiararsi non fondate le censure relative al mancato rispetto del principio di leale collaborazione in riferimento al procedimento delineato dal comma 5-*quinqies* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

7.3.– Gli argomenti sin qui esposti, unitamente a quelli svolti per le analoghe censure riguardanti la norma recata dal comma 5-*quater* (punto 6.1.), valgono a escludere anche la fondatezza delle residue censure, promosse dalle Regioni Emilia-Romagna e Puglia, in relazione alla mancanza di flessibilità e all'irragionevolezza dei criteri ai quali il decreto ministeriale deve attenersi, nonché al detrimento che verrebbe causato al sistema scolastico e quindi all'art. 34 Cost.

8.– La Regione Toscana ha impugnato altresì l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater*, 5-*quinqies* e 5-*sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, prevedendo, a suo dire, un meccanismo nel complesso: a) sostanzialmente diretto al contenimento della spesa corrente del personale scolastico, ma in mancanza delle condizioni necessarie per costituire un principio fondamentale nella materia di competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica; b) con l'obiettivo di dare attuazione alla riforma dell'organizzazione del sistema scolastico contenuta nel PNRR, ma attraverso un'attrazione in sussidiarietà anomala, sproporzionata e irragionevole.

8.1.– La prima censura, che lamenta la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., non è fondata.

Le norme impugnate, va ribadito, rientrano in diversi ambiti della competenza legislativa statale esclusiva e così concorrono a riorientare, secondo criteri di maggiore efficienza ed efficacia (quali quelli già esplicitati dal PNRR per adeguare il sistema dell'istruzione agli sviluppi demografici), la spesa pubblica statale e non quella regionale; ciò che priva di pregio la censura regionale sul mancato rispetto dei canoni elaborati da questa Corte sul contenimento statale della spesa delle regioni attraverso i principi di coordinamento della finanza pubblica.

8.2.– Non fondata è anche la seconda censura, che lamenta la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.

L'impostazione della doglianza, incentrata sulla sussistenza di un meccanismo di attrazione in sussidiarietà, si rivela priva di fondamento, alla luce della già argomentata riconducibilità delle norme impugnate all'esercizio di potestà legislative esclusive statali.

9.– L'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 è oggetto di censure, da parte di tutti i ricorsi, anche nella parte in cui introduce il comma 5-*sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, stabilendo che il contingente degli organici dei DS e dei DSGA sia progressivamente ridotto, sostanzialmente in relazione al calo demografico, o comunque resti invariato.

In particolare, la Regione Toscana lamenta l'assenza di ogni coinvolgimento regionale nel relativo procedimento, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia di competenza concorrente della istruzione, dovendo le regioni necessariamente rivedere la propria programmazione della rete scolastica, e dell'art. 34 Cost., essendo compromesso il diritto all'istruzione.

La Regione Emilia-Romagna sostiene che la norma violerebbe: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., eccedendo strutturalmente il carattere delle norme di principio; b) gli artt. 118, primo e secondo comma, Cost., condizionando l'esercizio delle funzioni amministrative delle regioni in materia di dimensionamento della rete scolastica; c) gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., in quanto il meccanismo non sarebbe adeguabile alle situazioni concrete.

La Regione Puglia si duole della mancata previsione di un meccanismo per calibrare «verso l'alto» il dimensionamento del contingente organico del personale e della rete scolastica, rendendola inadeguata e privando di effettività il principio dell'apertura a tutti della scuola; ciò che violerebbe gli artt. 3, primo comma, e 34, primo comma, Cost. e il principio di ragionevolezza.

9.1.– Le questioni non sono fondate in riferimento alle censure attinenti al carattere di dettaglio delle norme, al difetto di leale collaborazione e alla violazione del principio di sussidiarietà, perché, come già esposto, l'intervento legislativo si è svolto nell'esercizio (prevalente) delle competenze esclusive statali relative all'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e alle norme generali sull'istruzione.

Anche le ulteriori censure, riferite agli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97 Cost., non sono fondate – oltre che per le ragioni già esposte al punto 7.2.1.3 sull'impatto sul sistema nazionale dell'istruzione – perché le previsioni esprimono un criterio “tendenziale” che rispecchia, come si è visto, la previsione del PNRR che richiede di adeguare il sistema scolastico agli sviluppi demografici, anche con riferimento al numero di istituzioni scolastiche autonome.

In questa prospettiva, la lamentata assenza di strumenti di flessibilità della disciplina non si rivela a ben vedere irragionevole, considerata la (non contestata) tendenza, da tempo in atto in maniera marcata, alla diminuzione della popolazione studentesca, non a caso alla base delle linee di riforma contenute nel PNRR.

Proprio una valutazione di tale fenomeno, coerente con il principio di buon andamento, non può che condurre, nella specie, a riconsiderare le dotazioni organiche nel senso indicato dalle disposizioni in esame.

A ogni modo, va rilevato che la complessiva disciplina con cui sono definiti, su base triennale, i contingenti organici dei DS e dei DSGA fa salvi gli eventuali aggiornamenti annuali dei criteri, ipotesi che ben può applicarsi laddove eventualmente si verificasse, in completa controtendenza, un incremento della popolazione scolastica regionale rispetto a quella inizialmente stimata.

10.– Tutti i ricorsi regionali censurano l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui, inserendo i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, ha previsto in entrambe le disposizioni che «[g]li uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato».

Secondo le ricorrenti, quale che sia la modalità di definizione del contingente organico dei dirigenti – ossia conseguente all'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata, oppure all'inutile decorso del termine del 31 maggio – alla ripartizione dello stesso provvederebbe un organo statale; la norma avrebbe dunque un carattere di dettaglio, in violazione della competenza concorrente nella

materia della istruzione di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che comprenderebbe la funzione di distribuire il personale scolastico.

La medesima previsione violerebbe gli artt. 118, primo e secondo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., allocando a livello statale una funzione in assenza di esigenze unitarie e comunque senza che il parere della regione interessata, pure previsto, valga ad assicurarne un adeguato coinvolgimento, realizzabile, invece, solo mediante l'intesa.

10.1.– Le questioni non sono fondate.

Le norme impugnate disciplinano, all'esito sia della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici, sia della individuazione delle istituzioni scolastiche autonome risultante dal dimensionamento approvato dalla regione, la «ripartizione» del contingente stesso tra le istituzioni distribuite sul territorio.

Si tratta, con tutta evidenza, di una funzione da ricondurre – allo stato attuale della legislazione, non essendosi realizzate, nello sviluppo dell'ordinamento, le ipotetiche condizioni prefigurate dall'ormai risalente pronuncia di questa Corte n. 13 del 2004 rievocata dalle Regioni ricorrenti –, sotto un profilo tanto organizzativo, quanto di svolgimento del singolo rapporto di lavoro dei dipendenti statali in esame, all'ambito della competenza legislativa esclusiva nella materia dell'organizzazione amministrativa dello Stato, di cui alla lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Infatti, coesistente alla qualifica di dirigente scolastico è l'assegnazione di un incarico dirigenziale, quale tipicamente la gestione di una istituzione scolastica autonoma, ai sensi dell'art. 25, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Ai fini del conferimento di tali incarichi, il titolare dell'ufficio scolastico regionale, organo territoriale del Ministero dell'istruzione e del merito, deve tenere conto dei criteri indicati in via di principio dall'art. 19, comma 1, del suddetto decreto e delle ulteriori previsioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro, acquisendo le disponibilità degli interessati mediante la pubblicazione di avvisi di interpello sui posti disponibili, che ovviamente non comprendono le istituzioni scolastiche assegnate con un incarico ancora efficace.

Non vi è quindi spazio per un potere discrezionale da poter condividere, tramite intesa, con le regioni.

La previsione che l'ufficio territoriale del Ministero dell'istruzione e del merito provvede «sentite le regioni» sta quindi essenzialmente a significare che tali uffici acquisiscono la “fotografia” del dimensionamento deciso dalle regioni – al cui interno le stesse ben possono motivare e chiarire le ragioni delle scelte effettuate – e che in base ad essa provvedono all'assegnazione degli incarichi.

11.– La Regione Toscana promuove, infine, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui introduce i commi *5-quater* e *5-quinquies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost.; la norma impugnata, prevedendo che la ripartizione del contingente scolastico sia effettuata con decreto, consentirebbe allo Stato di esercitare un potere regolamentare in materie diverse da quelle attribuite alla sua potestà legislativa esclusiva.

11.1.– La questione non è fondata, sia perché, come più volte ricordato, si è nell'ambito di competenze esclusive statali, sia, in ogni caso, perché nella specie viene in rilievo un atto avente natura non regolamentare. Infatti, il decreto in esame, adottato ai sensi del richiamato comma *5-quater* oppure del successivo comma *5-quinquies*, riveste un contenuto di carattere concreto e puntuale, riferito alla consistenza del contingente organico di determinate categorie di dipendenti pubblici, che va a integrare le previsioni legislative mediante «una scelta di carattere essenzialmente tecnico» (sentenza n. 278 del 2010), espressione della funzione amministrativa.

12.– Tutti i ricorsi impugnano l'art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui escluderebbe le regioni dalle scelte riguardanti l'utilizzo del fondo statale istituito dal primo periodo della stessa disposizione, il cui vincolo di destinazione sarebbe riconducibile alla materia della istruzione.

L'omissione del necessario coinvolgimento delle regioni, nella forma della intesa acquisita nella sede della Conferenza unificata, contrasterebbe dunque complessivamente con gli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

12.1.– Le questioni sono fondate, nei termini di seguito precisati.

Nel fondo istituito dal comma 558 confluiscono anzitutto i risparmi conseguiti dall'attuazione del nuovo sistema di definizione dei contingenti organici dei DS e dei DSGA, introdotto dal precedente comma 557; a tali risorse si aggiungono le eventuali economie derivanti dall'applicazione della disciplina dell'assegnazione alle istituzioni scolastiche autonome dei predetti dirigenti, in vigore dall'anno scolastico 2021/2022 a quello 2023/2024 ai sensi dell'art. 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

Il fondo è dunque alimentato da risparmi ed economie, nella misura risultante dal «previo accertamento» degli stessi, provenienti in sostanza da stanziamenti del bilancio statale, originariamente destinati al trattamento retributivo del personale scolastico dirigenziale e direttivo.

Nell'individuare le possibili destinazioni delle risorse del fondo, il primo periodo del comma 558 elenca: «il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il fondo unico nazionale per la dirigenza scolastica, il fondo integrativo di istituto, anche con riferimento alle indennità destinate ai direttori dei servizi generali e amministrativi, il fondo di cui all'articolo 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché [i]l pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale scolastico».

Il fondo istituito dalla disposizione in esame è quindi un fondo di mero transito, cui non è associata un'autonoma e univoca destinazione, perché le risorse vi confluiscono provvisoriamente per poi incrementare fondi e stanziamenti preesistenti, tra i quali esse «sono ripartite annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze», come stabilito dalla norma impugnata.

Alcune delle destinazioni selezionate dal legislatore sono senz'altro estranee ad ambiti di competenza regionale, in quanto inerenti al finanziamento del trattamento retributivo del personale scolastico, ossia di dipendenti statali, materia rientrante nella potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Le altre possibili destinazioni si pongono, invece, in un ambito materiale riconducibile in senso ampio all'istruzione. Infatti, sia il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, sia quello denominato “La Buona Scuola”, di cui all'art. 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), costituiscono strumenti con i quali lo Stato provvede, sulla base di previgenti e distinte disposizioni, alla dotazione finanziaria essenziale delle istituzioni scolastiche e al miglioramento e alla valorizzazione dell'istruzione scolastica.

Non si può quindi ritenere, sotto questo aspetto, che la competenza regionale sia del tutto estranea all'ambito del nuovo fondo: fosse anche solo perché finanziamenti ulteriori alle istituzioni scolastiche, con destinazioni analoghe, possono provenire dalle regioni e dagli enti locali, nell'esercizio delle competenze di programmazione dell'offerta formativa nella materia della istruzione e in quella della istruzione professionale.

L'ascolto della voce delle regioni sulla destinazione di tali risorse può quindi consentire un migliore coordinamento e al contempo una maggiore efficacia nella programmazione degli interventi.

Per questo motivo è necessaria l'assunzione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997 sulla ripartizione del fondo predisposta di concerto dai Ministri ai sensi della disposizione impugnata.

Questa, pertanto, va dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede l'acquisizione di tale parere.

13.– Restano, infine, da esaminare le questioni di legittimità costituzionale dei commi 560, secondo periodo, e 561, secondo periodo, dello stesso art. 1 della legge n. 197 del 2022,

specificamente promosse dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost.

Secondo la ricorrente, ambedue le disposizioni, stanziando risorse statali in ambiti riconducibili a materie di competenza regionale, ometterebbero tuttavia di prevedere il coinvolgimento delle regioni nella definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione e di utilizzo delle risorse medesime, affidata in via esclusiva a un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito.

13.1.– Successivamente alla introduzione del giudizio, l'impugnato comma 560, secondo periodo, è stato modificato dall'art. 21, comma 4-*septies*, del d.l. n. 75 del 2023, come convertito, nel senso che il suddetto decreto ministeriale è adottato «previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Lo *ius superveniens* ha senza dubbio carattere satisfattivo delle pretese azionate con il ricorso; in udienza, nel confermarlo, la difesa regionale ha altresì convenuto con l'Avvocatura generale dello Stato che la norma impugnata non ha *medio tempore* ricevuto applicazione.

Va pertanto dichiarata cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 560, secondo periodo, della legge n. 197 del 2022, sussistendo entrambe le condizioni richieste dalla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenze n. 80 del 2023, n. 222 e n. 92 del 2022; ordinanza n. 96 del 2023).

13.2.– Le questioni promosse nei confronti del successivo comma 561, secondo periodo, non sono fondate.

Il primo periodo della stessa disposizione ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito un fondo «finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico, con particolare riferimento alle attività di orientamento, di inclusione e di contrasto della dispersione scolastica, ivi comprese quelle volte a definire percorsi personalizzati per gli studenti, nonché di quelle svolte in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

Poiché la valorizzazione del personale scolastico «è un profilo attinente alla disciplina dei dipendenti pubblici statali, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., e che non dà luogo, pertanto, ad una destinazione vincolata di fondi alle Regioni» (sentenza n. 284 del 2016), le censure regionali sono prive di pregio.

In questo contesto, risulta dunque coerente la sola consultazione delle organizzazioni sindacali, richiesta dalla norma impugnata, trattandosi di emolumenti retributivi di natura accessoria.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 558, terzo periodo, 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), nella parte in cui non prevede che il decreto ivi indicato è adottato «previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-*quinquies* e 5-*sexies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, promossa dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce il comma 5-*quater* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 34, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. e dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce il comma 5-*quinqies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 120, Cost., e dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-*quater*, 5-*quinqies* e 5-*sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce il comma 5-*sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 34 e 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., e dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 34, primo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinqies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promosse dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinqies*, nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promossa dalla Regione Toscana, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

9) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 560, secondo periodo, della legge n. 197 del 2022, promosse dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

10) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 561, secondo periodo, della legge n. 197 del 2022, promosse dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza n. 144/2023, in materia tributaria