REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale

Direzione di area assistenza istituzionale
Settore Assistenza giuridica e legislativa

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

CON NOTE DI SINTESI

I semestre 2025

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

Luglio 2025

PRESENTAZIONE

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

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

La sintesi delle sentenze del primo semestre 2025 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività, curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Alessandra Cecconi, Domenico Ferraro, Paola Garro, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Alice Simonetti, Anna Traniello Gradassi, Sofia Zanobini.

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

Francesca Casalotti

Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa

Firenze, luglio 2025

I N D I C E

Edilizia residenziale pubblica
Sentenza 26 novembre 2024, n. 1 del 2025
artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge prov. Trento n. 15 del 2005, introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge prov. Trento n. 5 del 2019. . . . . . Pag. 1

Elezioni - Presentazione delle liste dei candidati per l'elezione del Consiglio regionale
Sentenza 11 dicembre 2024, n. 3 del 2025
artt. 9, c. 3, della legge 108/1968 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e 2, c. 6, del decreto legislativo 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale) . . . . . Pag. 10

Governo del territorio - edilizia
Sentenza 12 febbraio 2025, n. 22
art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022, integralmente sostitutivo dell'art. 94 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018. . . . . . Pag. 19

Gestione del servizio idrico integrato
Sentenza 29 gennaio 2025, n. 26
ordinanza della Corte di cassazione, prima sezione civile, 30 maggio 2024, n. 15159 . . . . . Pag. 28

Energie rinnovabili
Sentenza 14 gennaio 2025, n. 28
art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 (Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi) . . . . . Pag. 33

Tutela della salute - registro tumori
Sentenza 27 febbraio 2025, n. 32
*art. 5 della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9 (Modifica e integrazione della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 "Istituzione del Registro tumori di popolazione della Regione Calabria), che introduce l'art. 3-*ter *nella l.r. Calabria 2/2016, limitatamente alla lettera b) del comma 1 di quest'ultimo.* . . . . . Pag. 45

Espropriazione per pubblica utilità
Sentenza 25 febbraio 2025, n. 37
art. 61, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio). . . . . . Pag. 54

Bilancio e contabilità pubblica
Sentenza 27 febbraio 2025, n. 45
articolo 1, commi 494, 497, 533, 534 e 535 della legge 213 del 2023 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026) . . . . . Pag. 64

Tutela della salute, istruzione
Sentenza 12 marzo 2025, n. 48
art. 1 della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 22, recante «Modifica alla legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate) e misure per l'aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano (HPV) e misure per la prevenzione delle infezioni da Virus respiratorio sinciziale nel neonato (VRS - bronchiolite)». . . . . . Pag. 77

Funzioni fondamentali dei comuni; urbanistica
Sentenza 12 marzo 2025, n. 51
art. 4, comma 4, L.r. Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio). . . . . . Pag. 87

Sanità – Regioni sottoposte a piano di rientro -impiego pubblico - concorso
Sentenza 26 Marzo 2025, n. 57
legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21(Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM) ed in particolare artt. 1, 3 e 4 comma 2. . . . . . Pag. 95

Gestione del servizio idrico integrato
Sentenza 12 marzo 2025, n. 59
articolo 2, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche). . . . . . Pag. 104

Tutela della salute - polizia funeraria
Sentenza 11 marzo 2025, n. 62
dell'art. 7, comma 4, della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera a), della l.r. Calabria 38/2023 . . . . . Pag. 117

Elezioni regionali – Divieto di terzo mandato consecutivo
Sentenza 9 aprile 2025, n. 64
art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, (Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165). . . . . . Pag. 130

Sanità pubblica– strutture private autorizzate o accreditate con il Servizio sanitario regionale
Sentenza 8 aprile 2025, n. 65
art. 8, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 24, recante «XI legislatura – 20 provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e modifiche alle leggi regionali 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), 16 febbraio 2024, n. 3 (Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta), 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento

*istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), e 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. 145

Governo del territorio - edilizia e urbanistica
Sentenza 23 maggio 2025, n. 72
art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, e in via subordinata dell'art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985. . . . . . Pag. 152

Appalti pubblici
Sentenza 21 Maggio 2025, n. 80
art. 22, comma 13, della legge della Provincia di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2 (Modifiche a leggi provinciali in materia di uffici provinciali e personale, cooperazione allo sviluppo, istruzione, cultura, pubblico spettacolo, sicurezza, protezione antincendio e civile, caccia e pesca, tutela dell'ambiente e del paesaggio, energia, tutela delle acque e utilizzazione delle acque pubbliche, igiene dei prodotti alimentari, patrimonio e finanze, attività economiche, lavori pubblici, alpinismo, turismo, espropriazioni per pubblica utilità, commercio, edilizia abitativa agevolata, igiene e sanità, assistenza e beneficenza, trasporti, apprendistato) . . . . . Pag. 164

Caccia
Sentenza 20 maggio 2025, n. 82
art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 marzo 2023, n. 11 (Disposizioni sull'organizzazione delle attività dell'Assemblea del Consiglio regionale abruzzesi nel mondo (CRAM) per l'anno 2023 e ulteriori disposizioni) . . . . . Pag. 172

Tutela della salute
Sentenza 21 Maggio 2025, n. 84
art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 20 agosto 2024, n. 12 (Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria) . . . . . Pag. 179

Elenco delle sentenze di mero rito Pag. 187

Sentenza: 26 novembre 2024, n. 1 del 2025

Materia: edilizia residenziale pubblica

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

Giudizio: in via incidentale

Ricorrenti: Corte di Cassazione, prima sezione civile

Oggetto: artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge prov. Trento n. 15 del 2005, introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge prov. Trento n. 5 del 2019.

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge prov. Trento n. 15 del 2005, come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Corte di cassazione, prima sezione civile, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge prov. Trento n. 15 del 2005, introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge prov. Trento n. 5 del 2019.

Le disposizioni sono censurate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, Cost., nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

Il giudice a quo denuncia, anzitutto, il contrasto con l'art. 3 Cost.

Il requisito della residenza decennale, introdotto dalla legge prov. Trento n. 5 del 2019 mediante il richiamo alla disciplina del reddito di cittadinanza (art. 2, comma 1, lettera a, del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni", convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26), sarebbe, in linea generale, gravoso e irragionevole, in quanto dissonante con "la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica" e privo di ogni correlazione con lo stato di bisogno.

Inoltre, le disposizioni censurate violerebbero l'art. 117, primo e quinto comma, Cost.

Esse, pur contemplando il medesimo regime per cittadini e stranieri, determinerebbero una "discriminazione indiretta" a danno dei secondi, costretti a spostarsi di frequente, e sarebbero lesive della parità di trattamento, che l'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE garantisce tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini dello Stato membro in cui essi soggiornano, nei settori delle prestazioni sociali, dell'assistenza sociale e della protezione sociale e, rispettivamente, dell'accesso all'alloggio.

Le censure del rimettente si appuntano sul presupposto della residenza protratta per un decennio nel territorio italiano, che il legislatore provinciale ha modellato sulla disciplina del reddito di cittadinanza, e si imperniano sull'argomento che tale requisito impedisca l'accoglimento delle domande, in base a una normativa che impone la residenza prolungata in termini inequivocabili, senza prestarsi a un'interpretazione adeguatrice.

Il rimettente, nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale, ha vagliato le specificità della vicenda controversa, che si innesta su un giudizio antidiscriminatorio e concerne un atto, il decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento, adottato in esecuzione della normativa censurata.

Come già la Corte ha precisato in una fattispecie non dissimile (sentenza n. 15 del 2024), una pronuncia destinata a produrre effetti erga omnes rimuove in radice la discriminazione, in quanto incide sulla stessa disciplina di legge che l'ha determinata.

Al principio di eguaglianza, che ha valore fondante nel disegno costituzionale, si raccorda la parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali, sancita dall'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE per le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale (lettera d) e per l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio (lettera f).

Una pronuncia di incostituzionalità, nel caducare un requisito che ha valenza generale, consente di porre rimedio alle incongruenze di una disciplina che per tutti, cittadini e stranieri, prescrive il requisito della residenza decennale. Si scongiura così il rischio delle "discriminazioni a rovescio", che una disapplicazione, circoscritta ai soggiornanti di lungo periodo tutelati dalla direttiva 2003/109/CE, non mancherebbe di generare a danno degli altri beneficiari delle provvidenze.

Le questioni sono fondate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE.

Il diritto all'abitazione si configura come tratto saliente della socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione (sentenza n. 217 del 1988, punto 4.2. del Considerato in diritto) e come un diritto fondamentale di natura sociale (sentenza n. 209 del 2009, punto 2.3. del Considerato in diritto; nello stesso senso, ex multis, anche sentenza n. 67 del 2024, punto 6 del Considerato in diritto), indissolubilmente connesso con la dignità della persona.

Il rango primario del diritto in esame, speculare agli inderogabili doveri di solidarietà sociale, impone una tutela effettiva, che si estrinseca, tra l'altro, nell'assegnazione degli alloggi alle famiglie meno abbienti e nei sussidi per il canone di locazione.

Le prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica si configurano come un servizio pubblico (sentenza n. 417 del 1994, punto 6 del Considerato in diritto), finalizzato a impedire che taluno resti privo di abitazione (sentenza n. 404 del 1988, punto 4 del Considerato in diritto). L'offerta di un alloggio a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi (sentenza n. 176 del 2000, punto 4 del Considerato in diritto) assicura agli stessi un'esistenza dignitosa (sentenza n. 168 del 2014, punto 2 del Considerato in diritto) ed è funzionale alla piena realizzazione della persona umana e all'effettivo esercizio degli altri diritti costituzionali.

Tali considerazioni si attagliano anche al contributo integrativo del canone di locazione, corrisposto a coloro che, pur ammessi nella graduatoria, non si collochino in posizione utile per ottenere l'assegnazione di un alloggio.

Anche questo sussidio sovviene al bisogno abitativo e partecipa delle medesime caratteristiche e delle medesime finalità dell'edilizia residenziale pubblica.

I criteri selettivi individuati dal legislatore devono essere sorretti da una causa normativa adeguata, correlata alle caratteristiche e alle finalità delle provvidenze in esame.

La Corte, è chiamata a vagliare la sussistenza e l'adeguatezza di tale correlazione al metro dell'art. 3 Cost., in un sindacato che prende le mosse dalla ratio della disciplina, per poi verificare la coerenza del criterio selettivo con la ratio di volta in volta enucleata (di recente, in una prospettiva più generale, sentenza n. 42 del 2024, punto 5.1. del Considerato in diritto).

Quanto al requisito della residenza protratta, la Corte è costante nell'affermare che esso può costituire un presupposto distorsivo.

Allorché assurge a una portata generale e dirimente, la residenza di lunga durata smarrisce ogni legame con le situazioni di bisogno o di disagio riferibili alla persona in quanto tale (fra le molte, sentenze n. 7 del 2021, punto 3.3. del Considerato in diritto, e n. 107 del 2018, punto 3.1. del

Considerato in diritto) e rischia di precludere l'accesso alle prestazioni pubbliche alle persone che abbiano esercitato la libertà di circolazione o abbiano dovuto mutare residenza (sentenza n. 145 del 2023, punto 5 del Considerato in diritto).

Per le scelte legislative che condizionano alla residenza protratta l'erogazione di prestazioni e servizi destinati a soddisfare bisogni vitali, come quello abitativo, si impone, pertanto, "uno stretto scrutinio di costituzionalità" (sentenza n. 9 del 2021, punto 4.2.2. del Considerato in diritto).

Il requisito delineato dalla legge, censurato nella sua valenza generale, non supera tale scrutinio, sotto molteplici profili.

Innanzitutto, la limitazione in esame non rinviene alcuna giustificazione persuasiva nell'esigenza di coordinamento con la disciplina del reddito di cittadinanza. Tale prestazione persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale e differisce dalle misure assistenziali dirette a soddisfare un bisogno primario della persona (sentenze n. 54 del 2024 e n. 19 del 2022).

La diversità che intercorre tra le due provvidenze non giustifica quindi la scelta del legislatore provinciale di trasporre all'una i criteri valevoli per l'altra e di armonizzare le discipline mediante un'equiparazione indebita delle condizioni di accesso.

Inoltre, la residenza pregressa, riferita all'intero territorio nazionale, neppure rispecchia un significativo radicamento nel territorio dell'ente deputato al riconoscimento della prestazione e non corrobora alcuna prognosi di stanzialità (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 67 del 2024, punto 7.1.3.1. del Considerato in diritto).

Né la ragionevolezza del requisito è avvalorata dalla sua applicabilità indistinta a cittadini e stranieri.

La disciplina restrittiva non solo non è suffragata da una valida ragione giustificatrice, ma si rivela manifestamente irragionevole, in quanto disconosce ogni rilievo allo stato di bisogno e assurge a parametro esclusivo e dirimente, nella rigidità della preclusione che racchiude (sentenza n. 77 del 2023, punto 3.1. del Considerato in diritto), determinando una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità (sentenza n. 147 del 2024, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Si nega così in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.1. del Considerato in diritto) e, nell'aggiungere un ulteriore e irragionevole ostacolo al disagio economico e sociale, si tradisce il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (sentenza n. 67 del 2024, punto 9 del Considerato in diritto).

I criteri limitativi muovono dalla premessa, contraddetta dalla realtà empirica, che il bisogno abitativo sia più pressante solo perché più lunga è la permanenza sul territorio nazionale e si attenui e meriti minor tutela a fronte di una presenza discontinua.

Così congegnato, il criterio selettivo pregiudica proprio chi sia costretto a trasferirsi di frequente, per le precarie condizioni di vita, e perciò si trovi in uno stato di più grave disagio (sentenza n. 147 del 2024, punto 3.2. del Considerato in diritto).

È fondata, a tale riguardo, anche la censura che prospetta una discriminazione indiretta a scapito dei soggiornanti di lungo periodo, i quali, pur potendo vantare la permanenza quinquennale, necessaria per conseguire il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, più difficilmente cumulano i dieci anni di residenza richiesti dalla disposizione censurata.

Su questa platea di beneficiari, alla quale appartiene anche la parte del giudizio principale, più accentuata, dunque, è l'incidenza lesiva del requisito della residenza protratta.

Ne discende la violazione della parità di trattamento che l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE prescrive, con pienezza ed effettività di garanzie, con riguardo alle provvidenze dei sussidi per il canone, riconducibili alle previsioni della lettera d), e dell'accesso all'alloggio (lettera f).

Il requisito della residenza prolungata sul territorio nazionale, in ultima analisi, si dimostra irragionevole e sproporzionato per tutti coloro, cittadini o stranieri, cui si applica.

La Corte quindi conclude dichiarando l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge prov. Trento n. 15 del 2005, come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

Le censure incentrate sulla violazione dell'art. 117, quinto comma, Cost. restano assorbite.

SENTENZA N. 1
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-*bis* e 3, comma 2-*bis*, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, recante «Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)», come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione civile, nel procedimento instaurato dalla Provincia autonoma di Trento contro D.B. T. e l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, con ordinanza del 5 aprile 2024, iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di D.B. T. e dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, nonché della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 26 novembre 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Alberto Guariso e Giovanni Guarini per D.B. T. e ASGI e Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio del 26 novembre 2024.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 105 del 2024), la Corte di cassazione, prima sezione civile, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-*bis*, e 3, comma 2-*bis*, della legge prov. Trento n. 15 del 2005, introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge prov. Trento n. 5 del 2019.

Le disposizioni sono censurate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, Cost., nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

1.1.– Il giudice *a quo* denuncia, anzitutto, il contrasto con l'art. 3 Cost.

Il requisito della residenza decennale, introdotto dalla legge prov. Trento n. 5 del 2019 mediante il richiamo alla disciplina del reddito di cittadinanza (art. 2, comma 1, lettera *a*, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni», convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26), sarebbe, in linea generale, gravoso e irragionevole, in quanto dissonante con «la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica» e privo di ogni correlazione con lo stato di bisogno.

1.2.– Inoltre, le disposizioni censurate violerebbero l'art. 117, primo e quinto comma, Cost.

Esse, pur contemplando il medesimo regime per cittadini e stranieri, determinerebbero «una "discriminazione indiretta"» a danno dei secondi, costretti a spostarsi di frequente, e sarebbero lesive della parità di trattamento, che l'art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della direttiva 2003/109/CE garantisce tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini dello Stato membro in cui essi soggiornano, nei settori delle prestazioni sociali, dell'assistenza sociale e della protezione sociale e, rispettivamente, dell'accesso all'alloggio.

2.– Le censure del rimettente si appuntano sul presupposto della residenza protratta per un decennio nel territorio italiano, che il legislatore provinciale ha modellato sulla disciplina del reddito di cittadinanza, e si imperniano sull'argomento che tale requisito impedisca l'accoglimento delle domande, in base a una normativa che impone la residenza prolungata in termini inequivocabili, senza prestarsi a un'interpretazione adeguatrice.

Nessun ostacolo si frappone, sotto tale profilo, all'esame nel merito.

3.– Né tale esame è precluso dal fatto che l'art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della direttiva 2003/109/CE possa essere dotato di efficacia diretta, come hanno ritenuto i giudici d'appello nella sentenza impugnata.

3.1.– Questa Corte ha affermato che «[i]l giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta (Corte di giustizia dell'Unione europea, terza sezione, sentenza 1° luglio 2010, in causa C-194/08, Gassmayr), può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost.» (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

Questa Corte non potrà esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie, alle censure che investono la violazione di una norma europea (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nei trattati o anche di diritto derivato, come nel caso di specie), che presenti un nesso con interessi o princìpi di rilievo costituzionale, così da assicurare il "tono costituzionale" della questione sollevata (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.3. del *Considerato in diritto*).

In un sistema improntato a un concorso di rimedi, destinato ad assicurare la piena effettività del diritto dell'Unione e, per definizione, ad escludere ogni preclusione, il sindacato accentrato di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera nella costruzione di tutele sempre più integrate (sentenza n. 15 del 2024, punto 7.3.3. del *Considerato in diritto*).

Sarà il giudice a individuare il rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame. L'interlocuzione «con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia *erga omnes*, si dimostra particolarmente proficua, qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra princìpi di carattere costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.5. del *Considerato in diritto*).

3.2.– Il rimettente, nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale, ha vagliato le specificità della vicenda controversa, che si innesta su un giudizio antidiscriminatorio e concerne un atto, il decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento, adottato in esecuzione della normativa censurata.

Come già questa Corte ha precisato in una fattispecie non dissimile (sentenza n. 15 del 2024), una pronuncia destinata a produrre effetti *erga omnes* rimuove in radice la discriminazione, in quanto incide sulla stessa disciplina di legge che l'ha determinata.

3.3.– Innegabile, inoltre, è il "tono costituzionale" delle questioni sollevate.

Al principio di eguaglianza, che ha valore fondante nel disegno costituzionale, si raccorda la parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali, sancita dall'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE per «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione

sociale ai sensi della legislazione nazionale» (lettera *d*) e per «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio» (lettera *f*).

3.4.– L'interlocuzione con questa Corte si dimostra poi particolarmente proficua, in ragione delle divergenze sull'efficacia diretta della normativa europea, che sono emerse nei diversi gradi di giudizio (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.5. del *Considerato in diritto*).

3.5.– Infine, una pronuncia di incostituzionalità, nel caducare un requisito che ha valenza generale, consente di porre rimedio alle incongruenze di una disciplina che per tutti, cittadini e stranieri, prescrive il requisito della residenza decennale. Si scongiura così il rischio delle "discriminazioni a rovescio", che una disapplicazione, circoscritta ai soggiornanti di lungo periodo tutelati dalla direttiva 2003/109/CE, non mancherebbe di generare a danno degli altri beneficiari delle provvidenze.

4.– Le questioni sono fondate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della direttiva 2003/109/CE.

5.– Il diritto all'abitazione si configura come tratto saliente della «socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sentenza n. 217 del 1988, punto 4.2. del *Considerato in diritto*) e come «un diritto fondamentale di natura sociale» (sentenza n. 209 del 2009, punto 2.3. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, *ex multis*, anche sentenza n. 67 del 2024, punto 6 del *Considerato in diritto*), indissolubilmente connesso con la dignità della persona.

Il rango primario del diritto in esame, speculare agli inderogabili doveri di solidarietà sociale, impone una tutela effettiva, che si estrinseca, tra l'altro, nell'assegnazione degli alloggi alle famiglie meno abbienti e nei sussidi per il canone di locazione.

Le prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica si configurano come un «servizio pubblico» (sentenza n. 417 del 1994, punto 6 del *Considerato in diritto*), finalizzato a «impedire che taluno resti privo di abitazione» (sentenza n. 404 del 1988, punto 4 del *Considerato in diritto*). L'offerta di un alloggio «a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000, punto 4 del *Considerato in diritto*) assicura agli stessi un'esistenza dignitosa (sentenza n. 168 del 2014, punto 2 del *Considerato in diritto*) ed è funzionale alla piena realizzazione della persona umana e all'effettivo esercizio degli altri diritti costituzionali.

Tali considerazioni si attagliano anche al contributo integrativo del canone di locazione, corrisposto a coloro che, pur ammessi nella graduatoria, non si collochino in posizione utile per ottenere l'assegnazione di un alloggio.

Anche questo sussidio sovviene al bisogno abitativo e partecipa delle medesime caratteristiche e delle medesime finalità dell'edilizia residenziale pubblica.

6.– I criteri selettivi individuati dal legislatore devono essere sorretti da una causa normativa adeguata, correlata alle caratteristiche e alle finalità delle provvidenze in esame.

Questa Corte è chiamata a vagliare la sussistenza e l'adeguatezza di tale correlazione al metro dell'art. 3 Cost., in un sindacato che prende le mosse dalla *ratio* della disciplina, per poi verificare la coerenza del criterio selettivo con la *ratio* di volta in volta enucleata (di recente, in una prospettiva più generale, sentenza n. 42 del 2024, punto 5.1. del *Considerato in diritto*).

7.– Quanto al requisito della residenza protratta, questa Corte è costante nell'affermare che esso può costituire un presupposto distorsivo.

Allorché assurge a una portata generale e dirimente, la residenza di lunga durata smarrisce ogni legame con le situazioni di bisogno o di disagio riferibili alla persona in quanto tale (fra le molte, sentenze n. 7 del 2021, punto 3.3. del *Considerato in diritto*, e n. 107 del 2018, punto 3.1. del *Considerato in diritto*) e rischia di precludere l'accesso alle prestazioni pubbliche alle persone che abbiano esercitato la libertà di circolazione o abbiano dovuto mutare residenza (sentenza n. 145 del 2023, punto 5 del *Considerato in diritto*).

8.– Per le scelte legislative che condizionano alla residenza protratta l'erogazione di prestazioni e servizi destinati a soddisfare bisogni vitali, come quello abitativo, si impone, pertanto, «uno stretto scrutinio di costituzionalità» (sentenza n. 9 del 2021, punto 4.2.2. del *Considerato in diritto*).

9.– Il requisito delineato dalla legge, censurato nella sua valenza generale, non supera tale scrutinio, sotto molteplici profili.

9.1.– Innanzitutto, la limitazione oggi sottoposta al vaglio di questa Corte non rinviene alcuna giustificazione persuasiva nell'esigenza di coordinamento con la disciplina del reddito di cittadinanza. Tale prestazione persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale e differisce dalle misure assistenziali dirette a soddisfare un bisogno primario della persona (sentenze n. 54 del 2024 e n. 19 del 2022).

La diversità che intercorre tra le due provvidenze non giustifica la scelta del legislatore provinciale di trasporre all'una i criteri valevoli per l'altra e di armonizzare le discipline mediante un'equiparazione indebita delle condizioni di accesso.

9.2.– Inoltre, la residenza pregressa, riferita all'intero territorio nazionale, neppure rispecchia un significativo radicamento nel territorio dell'ente deputato al riconoscimento della prestazione e non corrobora alcuna «prognosi di stanzialità» (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.1. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentenza n. 67 del 2024, punto 7.1.3.1. del *Considerato in diritto*).

9.3.– Né la ragionevolezza del requisito è avvalorata dalla sua applicabilità indistinta a cittadini e stranieri.

9.4.– La disciplina restrittiva non solo non è suffragata da una valida ragione giustificatrice, ma si rivela manifestamente irragionevole, in quanto disconosce ogni rilievo allo stato di bisogno e assurge a parametro esclusivo e dirimente, nella rigidità della preclusione che racchiude (sentenza n. 77 del 2023, punto 3.1. del *Considerato in diritto*), determinando «una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità» (sentenza n. 147 del 2024, punto 3.2. del *Considerato in diritto*).

Si nega così «in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica» (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.1. del *Considerato in diritto*) e, nell'aggiungere un ulteriore e irragionevole ostacolo al disagio economico e sociale, si tradisce il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (sentenza n. 67 del 2024, punto 9 del *Considerato in diritto*).

9.5.– L'intrinseca irragionevolezza del presupposto tipizzato dalla legge provinciale censurata si coglie anche da una diversa angolazione.

I criteri limitativi muovono dalla premessa, contraddetta dalla realtà empirica, che il bisogno abitativo sia più pressante solo perché più lunga è la permanenza sul territorio nazionale e si attenui e meriti minor tutela a fronte di una presenza discontinua.

Così congegnato, il criterio selettivo pregiudica proprio chi sia costretto a trasferirsi di frequente, per le precarie condizioni di vita, e perciò si trovi in uno stato di più grave disagio (sentenza n. 147 del 2024, punto 3.2. del *Considerato in diritto*).

9.6.– È fondata, a tale riguardo, anche la censura che prospetta una discriminazione indiretta a scapito dei soggiornanti di lungo periodo, i quali, pur potendo vantare la permanenza quinquennale, necessaria per conseguire il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, più difficilmente cumulano i dieci anni di residenza richiesti dalla disposizione censurata.

Su questa platea di beneficiari, alla quale appartiene anche la parte del giudizio principale, più accentuata, dunque, è l'incidenza lesiva del requisito della residenza protratta.

Ne discende la violazione della parità di trattamento che l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE prescrive, con pienezza ed effettività di garanzie, con riguardo alle provvidenze dei sussidi per il canone, riconducibili alle previsioni della lettera *d*), e dell'accesso all'alloggio (lettera *f*).

10.– Il requisito della residenza prolungata sul territorio nazionale, in ultima analisi, si dimostra irragionevole e sproporzionato per tutti coloro, cittadini o stranieri, cui si applica.

11.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-*bis*, e 3, comma 2-*bis*, della legge prov. Trento n. 15 del 2005, come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza

in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

12.– Restano assorbite le censure incentrate sulla violazione dell'art. 117, quinto comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-*bis*, e 3, comma 2-*bis*, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, recante «Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)», come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 2024.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Giovanni PITRUZZELLA, Redattore
Valeria EMMA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 3 gennaio 2025
Il Cancelliere
F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 11 dicembre 2024, n. 3 del 2025

Materia: Elezioni - Presentazione delle liste dei candidati per l'elezione del Consiglio regionale

Parametri invocati: agli artt. 2, 3, 48 e 49 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale ordinario di Civitavecchia

Oggetto: Artt. 9, c. 3, della legge 108/1968 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e 2, c. 6, del decreto legislativo 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale).

Esito: illegittimità costituzionale degli articoli 9, terzo comma, della legge 108/1968 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e 2, comma 6, del decreto legislativo 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale), nella parte in cui non prevedono per l'elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Tribunale ordinario di Civitavecchia, sezione civile, solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e dell'articolo 2, comma 6, del decreto legislativo 82 del 2005 (Codice dell'amministrazione digitale - CAD), in riferimento agli articoli 2, 3, 48 e 49 della Costituzione.

L'articolo 9 della legge 108/1968, dopo avere previsto che le liste di candidati per la elezione dei Consigli regionali devono essere presentate da un determinato numero di elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni della circoscrizione, richiede, al censurato terzo comma, che la firma degli stessi «deve avvenire su apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto».

Mentre le disposizioni del CAD dispongono che, in particolare, le norme che definiscono e disciplinano la firma elettronica qualificata (art. 28) e la firma digitale (artt. 1, comma 1, lettera s, e 24) non si applicano «all'esercizio delle attività e funzioni di […] consultazioni elettorali […]».

Il caso sottoposto all'attenzione della Corte costituzionale riguarda un cittadino con sclerosi laterale amiotrofica - patologia che gli preclude la possibilità di apporre una firma autografa e a cui è stato impedito di esercitare il diritto di sottoscrivere una lista di candidati alle elezioni di un Consiglio regionale, con firma digitale, in quanto ciò non è previsto dal combinato disposto delle disposizioni sopra riportate.

La Corte ritiene fondate le questioni sollevate in riferimento agli articoli 2, 3, 48 e 49 della Costituzione, poiché oggi, in forza dello sviluppo tecnologico, non è più adeguato lo strumento, risalente a quando non esisteva la firma digitale, che l'ordinamento ha tradizionalmente messo a disposizione per queste specifiche situazioni, prevedendo che i presentatori di una lista di candidati, che non siano in grado di sottoscrivere per fisico impedimento, possono fare la loro dichiarazione in

forma verbale, alla presenza di due testimoni, innanzi ad un notaio o al segretario comunale o ad altro impiegato all'uopo delegato dal Sindaco.

Questa procedura presuppone, infatti, «che i soggetti abilitati a ricevere la dichiarazione verbale e i testimoni si rechino nel domicilio della persona con disabilità, con la conseguenza che a quest'ultima è imposto di attivarsi al fine di ottenere tale presenza, di sostenere gli eventuali oneri economici, e, se del caso, di tollerare una interferenza sulla propria riservatezza». Il giudice delle leggi specifica altresì che «la dignità umana è compromessa ogni volta in cui è lo stesso ordinamento giuridico che trasforma, in forza di un suo divieto o di una sua previsione, in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività».

In questi termini, la preclusione all'utilizzo della firma digitale anche per le persone con disabilità determina il paradosso per cui è l'ordinamento giuridico che, anziché rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, introduce esso stesso «un aggravio né necessario, né proporzionato rispetto all'esigenza di verificare l'autenticità e la genuinità della sottoscrizione della lista di candidati, parimenti conseguibile consentendo all'elettore con disabilità di utilizzare la modalità elettronica per sostenere la lista di candidati».

In ragione della condizione fisica della persona, le previsioni censurate finirebbero, infatti, per ostacolare l'esercizio dei diritti politici di sottoscrivere una lista di candidati alle elezioni, riconosciuti nel procedimento elettorale preparatorio per consentire di concorrere alla formazione dell'offerta elettorale, determinando «una discriminazione in danno di chi, come il ricorrente, in ragione della propria condizione non potrebbe apporre una sottoscrizione autografa».

Inoltre, sarebbe irragionevole, essendo identiche le ragioni di garanzia dell'identità del sottoscrittore, la diversità di disciplina esistente tra il procedimento elettorale e quelli referendari e di iniziativa legislativa popolare, per i quali il legislatore, a differenza del primo, ha riconosciuto la possibilità di utilizzare la firma digitale.

Per le ragioni esposte la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, terzo comma, della legge 108/1968 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e dell'articolo 2, comma 6, del decreto legislativo 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale), nella parte in cui non prevedono per l'elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

SENTENZA N. 3
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e 2, comma 6, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), promosso dal Tribunale ordinario di Civitavecchia, sezione civile, nel procedimento vertente tra C. G., Regione Lazio e il gruppo politico organizzato denominato «Referendum e Democrazia», con ordinanza del 25 marzo 2024, iscritta al n. 158 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di C. G. e del gruppo politico organizzato denominato «Referendum e Democrazia»;

udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Giuliano Fonderico per C. G. e Filomena Gallo per il gruppo politico organizzato denominato «Referendum e Democrazia»;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 dicembre 2024.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Civitavecchia, sezione civile, con ordinanza del 25 marzo 2024 (reg. ord. n. 158 del 2024), dubita della legittimità costituzionale degli artt. 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968 e 2, comma 6, del d.lgs. n. 82 del 2005.

Il citato art. 9, dopo avere previsto che le liste di candidati per la elezione dei Consigli regionali devono essere presentate da un determinato numero di elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni della circoscrizione, richiede, al censurato terzo comma, che la firma degli stessi «deve avvenire su apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto».

Ai sensi della seconda disposizione censurata, le disposizioni del CAD – tra le quali quelle che definiscono e disciplinano la firma elettronica qualificata (art. 28) e la firma digitale (artt. 1, comma 1, lettera *s*, e 24) – non si applicano «all'esercizio delle attività e funzioni di […] consultazioni elettorali […]».

1.1.– L'ordinanza di rimessione riferisce che il giudizio *a quo* è stato introdotto, con ricorso ai sensi dell'art. 702-*bis* cod. proc. civ., da un cittadino italiano iscritto nelle liste elettorali di un comune della Regione Lazio, intenzionato a sostenere la presentazione di una lista di candidati alle elezioni regionali, ma impossibilitato ad apporre la propria firma autografa a causa della sclerosi laterale amiotrofica da cui è affetto.

Nel giudizio principale il ricorrente ha allegato di disporre di una firma digitale, che utilizza in modo autonomo, segnalando, tuttavia, che la possibilità di impiegarla per esercitare il proprio diritto politico di sottoscrivere una lista di candidati sarebbe, allo stato, preclusa, come dimostrerebbero sia la risposta fornita dalla Regione Lazio a una istanza su tale specifico quesito, sia l'orientamento assunto da vari uffici elettorali in occasione delle elezioni politiche del 2022, nel senso della invalidità della sottoscrizione in modalità elettronica di liste di candidati, non consentita dall'art. 2, comma 6, CAD.

Su tali premesse, il ricorrente ha dunque chiesto al giudice *a quo* l'accertamento del diritto di sottoscrivere con la propria firma digitale una lista di candidati alle elezioni del Consiglio regionale, oltre alle conseguenti misure di risarcimento del danno, di cessazione della condotta discriminatoria e di rimozione degli effetti della stessa.

1.2.– Secondo il Tribunale rimettente, le disposizioni censurate violerebbero gli artt. 2, 3, 48 e 49 Cost. nella parte in cui «non indicano come alternativa la firma digitale per gli elettori affetti da disabilità tali» da impedire loro «di apporre la firma autografa».

In ragione della condizione fisica della persona, le previsioni censurate finirebbero, infatti, per ostacolare l'esercizio dei diritti politici di sottoscrivere una lista di candidati alle elezioni, riconosciuti nel procedimento elettorale preparatorio per consentire di concorrere «alla formazione dell'offerta elettorale», determinando altresì «una discriminazione in danno di chi, come il ricorrente, in ragione della propria condizione non potrebbe apporre una sottoscrizione autografa».

Inoltre, sarebbe irragionevole, essendo identiche le ragioni di garanzia dell'identità del sottoscrittore, la diversità di disciplina esistente tra il procedimento elettorale e quelli referendari e di iniziativa legislativa popolare, per i quali il legislatore, a differenza del primo, ha riconosciuto la possibilità di utilizzare la firma digitale.

2.– Le questioni di legittimità costituzionale sollevate sono ammissibili.

Il giudizio principale, riguardando le modalità di sottoscrizione di una lista di candidati alle elezioni regionali, ha ad oggetto l'accertamento della portata dei diritti politici, essendo la sottoscrizione della lista strumentale alla formazione dell'offerta elettorale.

Su tale domanda il giudice ordinario è fornito di giurisdizione (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 20 ottobre 2016, n. 21262; Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 22 maggio 2024, n. 4577) e ciò consente di ritenere sussistente il relativo presupposto del giudizio *a quo*.

Inoltre, non risulta implausibile la valutazione del rimettente, secondo cui la portata (e la stessa esistenza) del diritto dell'elettore con disabilità di sottoscrivere una lista di candidati con la firma digitale può essere accertata nel contesto di una specifica consultazione elettorale anche quando il procedimento di presentazione delle liste sia ormai concluso (sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014). Infatti, poiché le disposizioni censurate si frappongono in modo continuativo a tale modalità di esercizio del diritto da parte di una persona con disabilità, l'asserita lesione dei parametri costituzionali assume «un carattere permanente» (sentenza n. 240 del 2021).

2.1.– Quanto, poi, alla necessità di fare applicazione delle disposizioni censurate, si deve constatare che nell'ordinamento elettorale della Regione Lazio, in effetti, mancano disposizioni specifiche per la sottoscrizione delle liste di candidati, per cui risulta applicabile – in forza del rinvio stabilito dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Lazio n. 2 del 2005 – l'art. 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968. L'interpretazione di tale disposizione – tanto letterale, quanto sistematica, alla luce dell'ambito di applicazione del CAD – operata dal giudice *a quo* sorregge, quindi, più che plausibilmente la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Non vi è dubbio, infine, che l'oggetto del giudizio principale non coincide con quello del giudizio incidentale, dovendo il giudice comune sia determinare il contenuto del diritto azionato dal ricorrente – in particolare, le modalità di esercizio della facoltà di sottoscrivere una lista di candidati – sia valutare la fondatezza delle ulteriori domande, di risarcimento del danno e di cessazione delle condotte e rimozione degli effetti, connesse alla eventuale sussistenza della discriminazione prodotta dalle disposizioni censurate.

3.– Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 48 e 49 Cost. sono fondate.

3.1.– Ormai da tempo l'ordinamento riconosce le potenzialità dell'utilizzo delle nuove tecnologie digitali anche nell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

Il CAD, al comma 1 dell'art. 2, prevede, infatti: «[l]o Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

Tuttavia, dal generale ambito di applicazione del CAD restano esclusi alcuni settori particolari, come esplicitato dal comma 6 del sopra citato art. 2, che, per quanto qui rileva, pone una preclusione all'utilizzo delle tecnologie digitali nelle «consultazioni elettorali».

Ciò ha portato gli organi preposti ai controlli nel procedimento elettorale a escludere la possibilità di utilizzare la firma elettronica per sottoscrivere liste di candidati, in quanto la equiparazione prevista dal CAD tra documento e firma analogica, da una parte, e documento e firma digitale, dall'altra, «non opera nella materia elettorale», data la chiara ed esplicita esclusione di cui all'art. 2, comma 6 (Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione, decisioni 26 agosto 2022, n. 49 e n. 53 e decisioni 27 agosto 2022, n. 92 e n. 120).

Alcuni anni prima, peraltro, la categoricità di tale divieto era sembrata destinata a cadere con l'art. 3, comma 7, della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali) che, al fine di «consentire in via sperimentale la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste in occasione di consultazioni elettorali, anche attraverso l'utilizzo della firma digitale e della firma elettronica qualificata», aveva previsto la definizione delle relative modalità con decreto interministeriale, da adottare entro sei mesi.

Tale decreto, tuttavia, non è stato mai emanato e, pertanto, la norma è rimasta inattuata.

Su un fronte diverso da quello della raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature, invece, un'evoluzione si è realizzata, perché con l'art. 1, comma 341, 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), in particolare «[a]l fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica», è stato istituito un fondo «destinato alla realizzazione di una piattaforma di raccolta delle firme digitali» per la raccolta delle sottoscrizioni relative alle iniziative referendarie.

La disposizione è stata poi modificata, e, in base alla disciplina vigente, l'utilizzo di tale piattaforma è stato esteso anche alla raccolta delle firme necessarie per i progetti di legge di iniziativa popolare e per i *referendum* di cui all'art. 138 Cost. La piattaforma è divenuta operativa il 25 luglio 2024, in forza del d.P.C.m. 18 luglio 2024 (Attestazione dell'operatività della Piattaforma per la raccolta delle firme espresse nell'ambito dei *referendum*, di cui all'articolo 1, commi 341 e seguenti, della legge 30 dicembre 2020, n. 178), e, fino a tale data, l'art. 1, comma 344, della legge n. 178 del 2020, come sostituito dall'art. 38-*quater*, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n 108, ha previsto che le firme degli elettori, per le ipotesi prima ricordate, oltre che con la tradizionale sottoscrizione autografa, «possono essere raccolte anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi», precisando che le firme così raccolte non sono soggette all'autenticazione richiesta dall'art. 8, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo).

3.2.– Nonostante la descritta evoluzione, la possibilità di utilizzare la firma digitale per le sottoscrizioni funzionali all'ammissione delle liste di candidati alle consultazioni elettorali è rimasta, quindi, preclusa.

È opportuno, peraltro, ricordare che la previsione dell'obbligo di raccogliere un certo numero di sottoscrizioni a corredo delle candidature è funzionale ad evitare il rischio di una eccessiva «dispersione di voti», dovuta alla polverizzazione di candidature che non riflettono una «seria consistenza» e un «minimo di consenso» (sentenza n. 83 del 1992 e, analogamente, sentenza n. 48 del 2021).

In questi termini, si è ravvisato il fondamento di tali previsioni nell'esigenza di tutelare beni «di rango particolarmente elevato, anche sul piano della rilevanza costituzionale», in quanto funzionali al principio democratico di rappresentatività popolare e alla governabilità, evitando «un'abnorme proliferazione di candidature palesemente prive di seguito o, peggio, volte artatamente a disorientare l'elettorato» (sentenza n. 394 del 2006).

L'utilizzo della firma digitale, invero, non porta, di per sé, a contraddire tale esigenza, anche considerando che non è predicabile, nel caso del procedimento elettorale preparatorio, quale è la raccolta di firme, quel bisogno di segretezza che connota l'espressione del voto, essendo al contrario prevista la pubblicità della manifestazione di supporto alla lista di candidati.

Tuttavia, la materia elettorale, per sua natura, è caratterizzata da un alto tasso di politicità, per cui, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, al legislatore deve essere riconosciuta una ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2022, n. 35 del 2017, n. 193 del 2015, n. 275 e n. 1 del 2014).

Su un piano generale, quindi, i tempi e le modalità di un eventuale, generalizzato, superamento del divieto derivante dalla previsione dell'art. 2, comma 6, CAD, rimangono rimessi alla valutazione discrezionale del legislatore.

Questi, infatti, è chiamato a bilanciare le opportunità offerte dalla modernizzazione non solo con i rischi che questa può, in ipotesi, comportare, ma anche con l'esigenza di una partecipazione politica il più possibile meditata e consapevole: principi che, nelle forme più tradizionali in cui si svolgono le operazioni elettorali, sono favoriti anche attraverso il coinvolgimento dei cittadini in una sorta di "liturgia repubblicana".

È però significativo che, in un contesto caratterizzato dalla crescente disaffezione all'esercizio del diritto di voto, le indubbie facilitazioni che potrebbero essere garantite dall'applicazione della tecnologia digitale stanno progressivamente ponendosi all'attenzione delle istituzioni europee e nazionali.

Con riguardo alle prime va segnalata, da ultimo, la comunicazione COM (2021) 118 *final*, del 9 marzo 2021 (Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale), con cui la Commissione europea ha presentato gli indirizzi per l'evoluzione digitale dell'Europa entro il 2030, anche in riferimento alla vita democratica. Con riguardo alle seconde va considerato il libro bianco «Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto», del 14 aprile 2022, elaborato dalla Commissione istituita con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento del 22 dicembre 2021, diretto a proporre la digitalizzazione di alcuni aspetti del processo elettorale allo scopo di rimuovere gli ostacoli che si frappongono, in particolare, al cosiddetto astensionismo involontario, dovuto in particolare alle difficoltà, nei momenti elettorali, di spostamento dai luoghi di lavoro o di studio a quelli di residenza.

4.– Neppure la pur ampia, descritta, discrezionalità del legislatore in materia elettorale sfugge, tuttavia, al vaglio della non manifesta irragionevolezza (ancora, sentenza n. 62 del 2022) e al rispetto del nucleo essenziale di quelle garanzie che, per quanto qui espressamente interessa, riguardano le situazioni caratterizzate da particolare vulnerabilità.

Questa Corte ha costantemente affermato che la condizione giuridica della persona con disabilità è il punto di confluenza di un complesso di principi «che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 42 del 2024, che richiama la sentenza n. 83 del 2019, e, nello stesso senso, sentenza n. 110 del 2022).

In riferimento a queste situazioni, in particolare con riguardo alle persone che non sono in grado di apporre una firma autografa ma risultano capaci, utilizzando le moderne tecnologie, di apporne una digitale, la preclusione derivante dall'art. 2, comma 6, CAD, incide sui loro diritti politici di cui

agli artt. 48 e 49 Cost., tra cui senz'altro rientra quello di sottoscrivere una lista di candidati che possa essere sottoposta al voto degli elettori; si tratta, infatti, di una attività che, concorrendo alla formazione dell'offerta elettorale, attiene direttamente al diritto di elettorato.

4.1.– Tale incisione non può più, oggi, ritenersi adeguatamente compensata dallo strumento, risalente a quando non esisteva la possibilità della firma digitale, che l'ordinamento ha tradizionalmente messo a disposizione per queste specifiche situazioni, ovvero quello previsto dall'art. 28, quarto comma, secondo e terzo periodo, del d.P.R. n. 570 del 1960 – applicabile anche alle elezioni dei Consigli regionali ai sensi dell'art. 1, ultimo comma, della legge n. 108 del 1968 –, in forza del quale «[i] presentatori che non sappiano o non siano in grado di sottoscrivere per fisico impedimento possono fare la loro dichiarazione in forma verbale, alla presenza di due testimoni, innanzi ad un notaio o al segretario comunale o ad altro impiegato all'uopo delegato dal Sindaco. Della dichiarazione è redatto apposito verbale, da allegare alla lista».

Questa procedura presuppone, infatti, che la dichiarazione verbale venga resa nei luoghi pubblici o aperti al pubblico dove ordinariamente sono raccolte le sottoscrizioni della lista di candidati, oppure, nel caso la persona sia impossibilitata a muoversi, che i soggetti abilitati a ricevere la dichiarazione verbale e i testimoni si rechino nel domicilio della persona con disabilità, con la conseguenza che a quest'ultima è imposto di attivarsi al fine di ottenere tale presenza, di sostenere gli eventuali oneri economici, e, se del caso, di tollerare una interferenza sulla propria riservatezza.

La suddetta procedura non appare, oggi, sufficiente a impedire una violazione dei parametri costituzionali dedotti dal giudice *a quo*.

4.2.– Nel caso in esame, infatti, il soggetto, grazie allo sviluppo tecnologico, *id est* la firma digitale, ben potrebbe autonomamente apporre la sottoscrizione necessaria alla presentazione delle candidature, se non incontrasse la preclusione derivante dall'art. 2, comma 6, CAD, che invece lo trasforma, sotto la prospettiva in oggetto, in inabile, costringendolo a dover ricorrere alla più gravosa e complessa dichiarazione verbale resa davanti a due testimoni e a un soggetto abilitato a verbalizzarla, secondo quanto previsto dall'art. 28, quarto comma, del d.P.R. n. 570 del 1960.

Questa dinamica normativa contrasta con il principio personalista (art. 2 Cost.), che impone di rilevare che la dignità umana è compromessa ogni volta in cui è lo stesso ordinamento giuridico che trasforma, in forza di un suo divieto o di una sua previsione, in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività.

In questi termini, la suddetta preclusione, oltretutto, determina «un aggravio procedimentale» (sentenza n. 15 del 2024) irragionevole e non proporzionato, che si risolve anche in uno di quegli ostacoli, ripetutamente censurati da questa Corte (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019), il cui effetto, in questo caso in riferimento agli artt. 48 e 49 Cost., è quello di discriminare alcune categorie di persone (sentenza n. 9 del 2021), in violazione quindi anche dell'art. 3 Cost., compreso il profilo della stessa eguaglianza sostanziale.

È infatti compito della Repubblica proprio quello di rimuovere gli ostacoli che, «limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione» all'«organizzazione politica», in questo caso, del Paese.

Anziché rimuovere l'ostacolo è, paradossalmente, l'ordinamento stesso che finisce, nella fattispecie qui considerata, per introdurre un aggravio né necessario, né proporzionato rispetto all'esigenza di verificare l'autenticità e la genuinità della sottoscrizione della lista di candidati, parimenti conseguibile consentendo all'elettore con disabilità di utilizzare la modalità elettronica per sostenere la lista di candidati.

Sussiste, quindi, la violazione degli artt. 2, 3, 48 e 49 Cost.

4.3.– In questa prospettiva, l'ambito soggettivo del descritto *vulnus* deve essere definito con riferimento senz'altro a quelle persone che si trovano nelle specifiche condizioni per il voto domiciliare, come riconosciute dall'art. 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio

e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche), convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 2006, n. 22.

Al comma 1, tale disposizione prevede che «[g]li elettori affetti da gravissime infermità, tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano risulti impossibile, anche con l'ausilio dei servizi di cui all'articolo 29 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e gli elettori affetti da gravi infermità che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano, sono ammessi al voto nelle predette dimore».

Al comma 3, lettera *b*), la stessa prescrive poi che tali elettori facciano pervenire al sindaco del comune nelle cui liste elettorali sono iscritti «un certificato, rilasciato dal funzionario medico, designato dai competenti organi dell'azienda sanitaria locale, in data non anteriore al quarantacinquesimo giorno antecedente la data della votazione, che attesti l'esistenza delle condizioni di infermità di cui al comma 1, con prognosi di almeno sessanta giorni decorrenti dalla data di rilascio del certificato, ovvero delle condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali».

Ai fini che qui rilevano, ferma rimanendo la necessità della suddetta certificazione che attesti la condizione di infermità, la possibilità dell'utilizzo della firma digitale per la sottoscrizione delle liste non può, tuttavia, essere limitata alla ristretta cerchia di queste persone.

Tale possibilità deve essere, infatti, riconosciuta anche a tutti i casi in cui, pur a prescindere dalle particolarissime condizioni indicate nella richiamata disposizione, sussista comunque l'impossibilità certificata, per un grave impedimento fisico, di apporre una firma autografa; è dato, infatti, riscontrare una *eadem ratio* che accomuna tali situazioni e che, di conseguenza, rivela il carattere non necessario e non proporzionato dell'obbligo di rendere la dichiarazione verbale solenne.

4.4.– Ciò chiarito, sul piano oggettivo, va considerato che, in riferimento alla presentazione delle liste dei candidati, sussiste l'esigenza sia di assicurare pari condizioni tra i soggetti che aspirano alla competizione elettorale, sia di evitare abusi e contraffazioni nella raccolta delle sottoscrizioni necessarie all'ammissione delle liste. È per questo motivo che l'ordinamento prevede che le firme necessarie a supporto delle liste medesime debbano essere raccolte in un arco di tempo predeterminato e che ne siano certe la provenienza e la genuinità; ciò che si realizza mediante adempimenti posti in capo a un soggetto terzo, che attesti formalmente di avere proceduto a identificare l'elettore e che la firma è avvenuta in sua presenza.

Tali esigenze vengono però adeguatamente tutelate anche attraverso quella stessa «firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi» che, come si è ricordato, il legislatore ha previsto in riferimento alla raccolta delle firme per il *referendum* e per i progetti di legge di iniziativa popolare nell'art. 1, comma 344, della legge n. 178 del 2020, dove, peraltro, ha espressamente escluso la necessità della autenticazione della firma dell'elettore, ritenendo che tale modalità soddisfi l'esigenza di avere certezza della provenienza della sottoscrizione dal titolare di quella firma elettronica. In effetti, l'art. 32, comma 1, CAD pone in capo al titolare del certificato di firma, connesso alla sola firma elettronica qualificata, l'obbligo di «assicurare la custodia del dispositivo di firma o degli strumenti di autenticazione informatica per l'utilizzo del dispositivo di firma da remoto» e quello di «utilizzare personalmente» il suddetto dispositivo.

4.5.– Gli artt. 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968 e 2, comma 6, CAD, in conclusione, devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono per l'elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

Resta assorbito l'ulteriore profilo di censura prospettato in riferimento all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e 2, comma 6, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), nella parte in cui non prevedono per l'elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2024.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Luca ANTONINI, Redattore
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2025
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 12 febbraio 2025, n. 22

Materia: governo del territorio - edilizia

Parametri invocati: violazione degli articoli l'art. 117, secondo comma, lettera m), art. 117, terzo comma, della Costituzione. Articoli 4 e 8 dello statuto speciale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022, integralmente sostitutivo dell'art. 94 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018

Esito:
- illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge della Provincia di Bolzano 10 gennaio 2022, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022);
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022, integralmente sostitutivo dell'art. 94 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, concernente la disciplina degli interventi edilizi eseguiti in base a un titolo abilitativo poi annullato. Per tale caso, l'articolo ricordato prevede, al comma 1, che qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o il ripristino dello stato dei luoghi, "*anche in considerazione dell'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate, l'autorità preposta alla vigilanza applica una sanzione pecuniaria, tenuto conto del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio"*, di ammontare variabile "*da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione*". Il successivo comma 2 consente poi la riduzione della sanzione pecuniaria per l'ipotesi di modifiche normative sopravvenute che rendano i lavori già eseguiti conformi al quadro normativo urbanistico. L'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata, anche nella predetta misura ridotta, produce, ai sensi del comma 3 dell'art. 94, i medesimi effetti di sanatoria dell'accertamento di conformità di cui all'art. 95. Ad avviso del ricorrente, la disciplina provinciale altererebbe "*in modo sostanziale la ratio sottesa all'impianto sanzionatorio*" come delineato dagli articoli 36 e 38 t.u. edilizia. In particolare, l'art. 94, comma 1, sarebbe in contrasto con il citato art. 38, nel prevedere: un ulteriore criterio valutativo, quello riferito alla "*esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate*", che "*di fatto amplia le ipotesi in cui è possibile escludere la riduzione in pristino*". Una sanzione pecuniaria che, in quanto parametrata al costo di costruzione anziché al valore venale dell'immobile, risulta "*molto meno afflittiva*" rispetto a quella stabilita a livello nazionale. Inoltre, il comma 2 della medesima disposizione differirebbe dal citato art. 36 nel prevedere la possibilità di un'ulteriore riduzione dell'importo della sanzione nell'ipotesi di sopravvenuta conformità urbanistica dell'opera abusiva. Non essendo la materia edilizia totalmente riconducibile alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma, bensì alla potestà concorrente in materia di governo del territorio, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima per contrasto con gli articoli 36 e 38 t.u. edilizia, costituenti principi fondamentali della materia. In ogni caso, rileva il ricorrente, anche ove la Provincia disponesse di potestà legislativa primaria "*estesa all'intera materia edilizia*", risulterebbero

violati gli articoli 4 e 8 dello statuto speciale, poiché tale potestà dovrebbe esercitarsi entro i limiti statutari, che impongono il rispetto delle "*norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica*", qualificazione spettante anche ai summenzionati articoli 36 e 38. Infine, la normativa provinciale violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto inciderebbe, riducendoli, sui livelli essenziali delle prestazioni, la cui definizione è riservata esclusivamente allo Stato. L'esame del merito delle censure deve essere preceduto dall'individuazione del titolo di competenza cui ricondurre la disposizione impugnata. In base all'art. 8, numero 5), dello statuto speciale, la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di competenza legislativa primaria nella materia "*urbanistica e piani regolatori*", la quale deve essere esercitata, ai sensi dell'art. 4 del medesimo statuto, "*in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali […] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica*". È a detta competenza primaria che va ascritta la disciplina in esame che delinea due fattispecie di sanatoria di illeciti edilizi, in linea con quanto già più volte affermato dalla Corte con riguardo ad analoghe normative provinciali (sentenze 125/2024, 209/2010, 231/1993). La potestà legislativa primaria in materia urbanistica abbraccia anche il tema delle sanzioni amministrative, trattandosi di competenza che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, "*non costituisce materia a sé stante, ma accede alle materie sostanziali […] alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all'ente nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile*" (sentenza 19/2024). La Provincia autonoma di Bolzano è dunque legittimata, secondo il principio del parallelismo (sentenza 137/2019), a prevedere le relative sanzioni, pur sempre entro i limiti cui è soggetta la potestà legislativa primaria, tra cui, come visto, il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. La giurisprudenza costituzionale, ricorda la Corte, in molte occasioni ha affermato che la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi di cui al t.u. edilizia "deve […] qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale" (sentenza 147/2023), condividendo di queste "*le caratteristiche salienti, che vanno individuate, nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza*" (sentenza 24/2022). Esse, d'altro canto, "*rispondono complessivamente ad un interesse unitario ed esigono, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale*" (la Corte ricorda le sentenze 198/2018, e la sentenza 90/2023). La suddetta qualificazione, tuttavia, "*non può essere attribuita, immediatamente ed indistintamente, a tutte le disposizioni di tale decreto legislativo, ma deve essere valutata di volta in volta, alla luce della loro ratio*" (sentenza n. 198 del 2018). Tale qualificazione è stata già più volte attribuita da questa Corte all'art. 36 t.u. edilizia, che detta il principio della cosiddetta "*doppia conformità*" (da ultimo, sentenza 125/2024). Esso impone, ai fini della sanatoria delle opere realizzate in assenza del titolo edilizio o in difformità dal medesimo, "*l'assoluto rispetto delle relative prescrizioni, durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza (da ultimo, sentenze 24/2022, 77/2021, 68/2018, 232/2017), con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio (sentenza165/2022)*". Più di recente, nello stesso senso, sentenza 125/2024. Proprio in ragione della rilevanza degli interessi tutelati dall'art. 36 t.u. edilizia, la Corte ha ritenuto che tale disposizione "*mira ad assicurare sull'intero territorio nazionale l'uniformità dei requisiti e delle condizioni in base alle quali possono essere ricondotti a legittimità gli abusi edilizi: ciò, a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia e, quindi, indipendentemente dalla concreta estensione del fenomeno dell'abusivismo nei singoli contesti territoriali. Si è quindi affermato che il principio della doppia conformità, nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale*", vincola anche la potestà legislativa di regioni ad autonomia speciale a cui sia riconosciuta, a livello statutario, una competenza primaria in materia urbanistica (sentenza 24/2022, 232/2017, 125/2024). Quanto all'art. 38 t.u. edilizia, anch'esso partecipa della medesima natura di norma fondamentale di riforma

economico-sociale giacché, al pari dell'art. 36, introduce un contenuto riformatore diretto ad incidere nella vita della comunità giuridica nazionale, con riferimento ad un settore, quello della sanatoria degli abusi edilizi, la cui disciplina mira a proteggere interessi di primaria importanza e di segno complessivamente unitario (in quanto correlati al governo del territorio e alla tutela del paesaggio e dell'ambiente), con conseguente necessità di attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale. La disposizione in esame detta infatti il regime sanzionatorio dei cosiddetti "*abusi edilizi sopravvenuti*", ossia realizzati in conformità a un titolo edilizio originariamente rilasciato dall'amministrazione (o formatosi ai sensi di legge), ma in seguito annullato, prevedendo in particolare che, qualora non sia possibile procedere alla "*rimozione dei vizi delle procedure*" o alla "*restituzione in pristino*", l'amministrazione, in base a motivata valutazione, applichi, in luogo della demolizione, "*una sanzione pecuniaria pari* al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite" (cosiddetta "fiscalizzazione dell'abuso"). Questo particolare meccanismo di ripristino della legalità violata, che consente a determinate condizioni di irrogare una sanzione pecuniaria in luogo di quella demolitoria, risulta ispirato ad una logica di minor rigore anche in considerazione dell'affidamento del privato sulla bontà di un titolo, poi rivelatosi illegittimo e quindi annullato. Nell'impianto sanzionatorio del t.u. edilizia, gli articoli 36 e 38 devono dunque essere letti congiuntamente, non solo perché, per volontà del legislatore, il pagamento integrale della sanzione pecuniaria prevista dalla seconda disposizione ha la medesima efficacia sanante del permesso in sanatoria di cui alla prima, ma soprattutto in quanto espressivi dei medesimi principi. L'art. 94 della legge prov. Bolzano 9/2018, come sostituito dalla disposizione impugnata, viola, invece, sotto plurimi profili, i tratteggiati principi che sorreggono il disegno riformatore del legislatore statale. Innanzitutto, il comma 1, richiedendo di tenere in considerazione l'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate, introduce nuovi elementi valutativi, così in sostanza ammettendo che l'amministrazione possa operare, in sede di individuazione della sanzione (reale o pecuniaria), una nuova ponderazione con l'esigenza di tutela dell'affidamento del privato sulla bontà del titolo edilizio, fino a consentire addirittura di escludere del tutto la riduzione in pristino a fronte di lesioni urbanistiche lievi. Ma, come si è detto, una tale esigenza è estranea alla dinamica interna del citato art. 38 t.u. edilizia, essendo già stata presa in considerazione a monte dal legislatore statale nella definizione della stessa fattispecie e potendo semmai ulteriormente rilevare, a valle, solo in sede di azione risarcitoria del privato nei confronti dell'amministrazione. Inoltre, la medesima disposizione provinciale nel riferirsi al costo di costruzione dell'opera anziché al suo valore venale, va ad incidere su un elemento essenziale della stessa fattispecie sanante, il cui effetto si produce, appunto, solo con l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata. La determinazione di quest'ultima, dunque, non è affatto "*indifferente*" rispetto alla cornice dei limiti alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano. Ciò tanto più alla luce del fatto che il legislatore provinciale introduce altresì un ancora più eccentrico meccanismo di graduazione della sanzione medesima (da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione), in funzione della gravità del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio. Infine, il comma 2 dell'art. 94, là dove consente la riduzione della sanzione pecuniaria (fino ad un importo che può essere nel suo limite minimo pari a quello previsto per l'oblazione per il permesso in sanatoria) in considerazione della sola sopravvenuta conformità urbanistica dell'opera, evidentemente abusiva per vizio sostanziale, sortisce l'effetto di reintrodurre quella "*sorta di condono amministrativo affidato alla valutazione dell'amministrazione*" che prescinde dal requisito della doppia conformità ex art. 36 t.u. edilizia. La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022, per violazione degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale.

SENTENZA N. 22
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge della Provincia di Bolzano 10 gennaio 2022, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12 marzo 2022, depositato in cancelleria il 16 marzo 2022, iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udita nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Luca Graziani per la Provincia autonoma di Bolzano;

deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022, integralmente sostitutivo dell'art. 94 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, concernente la disciplina degli interventi edilizi eseguiti in base a un titolo abilitativo poi annullato.

Per tale caso, detto articolo prevede, al comma 1, che qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o il ripristino dello stato dei luoghi, «anche in considerazione dell'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate, l'autorità preposta alla vigilanza applica una sanzione pecuniaria, tenuto conto del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio», di ammontare variabile «da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione». Il successivo comma 2 consente poi la riduzione della sanzione pecuniaria per l'ipotesi di modifiche normative sopravvenute che rendano i lavori già eseguiti conformi al quadro normativo urbanistico. In ogni caso, la sanzione ridotta non può essere inferiore a quella prevista dall'art. 95, comma 3, della medesima legge provinciale, relativo alla sanatoria di interventi realizzati in assenza o difformità dal titolo abilitativo, ossia di meri abusi formali. L'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata, anche nella predetta misura ridotta, produce, ai sensi del comma 3 dell'art. 94, i medesimi effetti di sanatoria dell'accertamento di conformità di cui all'art. 95.

1.2.– Ad avviso del ricorrente, la disciplina provinciale altererebbe «in modo sostanziale la *ratio* sottesa all'impianto sanzionatorio» come delineato dagli artt. 36 e 38 t.u. edilizia. In particolare, l'art. 94, comma 1, sarebbe in contrasto con il citato art. 38, nel prevedere: un ulteriore criterio valutativo – quello riferito alla «esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate» – che «di fatto amplia le ipotesi in cui è possibile

escludere la riduzione in pristino»; una sanzione pecuniaria che, in quanto parametrata al costo di costruzione anziché al valore venale dell'immobile, risulta «molto meno afflittiva» rispetto a quella stabilita a livello nazionale. Inoltre, il comma 2 della medesima disposizione differirebbe dal citato art. 36 nel prevedere la possibilità di un'ulteriore riduzione dell'importo della sanzione nell'ipotesi di sopravvenuta conformità urbanistica dell'opera abusiva.

Non essendo la materia edilizia totalmente riconducibile – secondo quanto sostenuto dalla difesa erariale – alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma, bensì alla potestà concorrente in materia di governo del territorio, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima per contrasto con gli artt. 36 e 38 t.u. edilizia, costituenti principi fondamentali della materia.

In ogni caso, rileva il ricorrente, anche ove la Provincia disponesse di potestà legislativa primaria «estesa all'intera materia edilizia», risulterebbero violati gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, poiché tale potestà dovrebbe esercitarsi entro i limiti statutari, che impongono il rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», qualificazione spettante anche ai summenzionati artt. 36 e 38.

1.3.– Infine, la normativa provinciale violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto inciderebbe, riducendoli, sui livelli essenziali delle prestazioni, la cui definizione è riservata esclusivamente allo Stato.

2.– Preliminarmente, la resistente eccepisce che la normativa censurata risulta analoga alla precedente disciplina, non impugnata, contenuta nella legge urbanistica provinciale n. 13 del 1997. Tale circostanza, tuttavia, non è ostativa all'esame delle questioni promosse dallo Stato nel presente giudizio, data la non operatività dell'istituto dell'acquiescenza nei giudizi in via principale, «atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere» (sentenza n. 56 del 2020; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 151 del 2024).

3.– L'esame del merito delle censure deve essere preceduto dall'individuazione del titolo di competenza cui ricondurre la disposizione impugnata.

In base all'art. 8, numero 5), dello statuto speciale, la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di competenza legislativa primaria nella materia «urbanistica e piani regolatori», la quale deve essere esercitata, ai sensi dell'art. 4 del medesimo statuto, «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali […] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

È a detta competenza primaria che va ascritta la disciplina in esame che delinea due fattispecie di sanatoria di illeciti edilizi, in linea con quanto già più volte affermato da questa Corte con riguardo ad analoghe normative provinciali (sentenze n. 125 del 2024, n. 209 del 2010 e n. 231 del 1993).

Il riscontro della potestà legislativa primaria nella materia urbanistica e la riconducibilità della disposizione impugnata a tale titolo competenziale rendono dunque inconferente e, pertanto inammissibile (sentenza n. 142 del 2024), la censura di violazione dei princìpi fondamentali nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., che attiene al diverso ambito della potestà legislativa concorrente.

3.1.– La potestà legislativa primaria in materia urbanistica abbraccia anche il tema delle sanzioni amministrative, trattandosi di competenza che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «non costituisce materia a sé stante, ma "accede alle materie sostanziali" […] alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all'ente "nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile» (da ultimo, sentenza n. 19 del 2024).

La Provincia autonoma di Bolzano è dunque legittimata, secondo il principio del parallelismo (sentenza n. 137 del 2019), a prevedere le relative sanzioni, pur sempre entro i limiti cui è soggetta la potestà legislativa primaria, tra cui, come visto, il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

4.– Così delineato il perimetro competenziale in cui la disciplina impugnata si inserisce, questa Corte è ora chiamata a verificare la conformità della medesima rispetto alle norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nel t.u. edilizia.

In più occasioni, invero, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi di cui al t.u. edilizia «deve […] 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. 147 del 2023), condividendo di queste «"le caratteristiche salienti" che vanno individuate "nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza" (sentenza n. 24 del 2022). Esse, d'altro canto, "rispond[o]no complessivamente ad un interesse unitario ed esig[o]no, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale" (sentenza n. 198 del 2018)» (sentenza n. 90 del 2023).

La suddetta qualificazione, tuttavia, «non può essere attribuita, immediatamente ed indistintamente, a tutte le disposizioni di tale decreto legislativo, ma deve essere valutata di volta in volta, alla luce della loro *ratio*» (sentenza n. 198 del 2018).

4.1.– Tale qualificazione è stata già più volte attribuita da questa Corte all'art. 36 t.u. edilizia, che detta il principio della cosiddetta "doppia conformità" (da ultimo, sentenza n. 125 del 2024).

Esso impone, ai fini della sanatoria delle opere realizzate in assenza del titolo edilizio o in difformità dal medesimo, «l'assoluto rispetto delle relative prescrizioni "durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza" (da ultimo, sentenze n. 24 del 2022, n. 77 del 2021, n. 68 del 2018 e n. 232 del 2017), con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio (sentenza n. 165 del 2022)» (sentenza n. 93 del 2023; più di recente, nello stesso senso, sentenza n. 125 del 2024).

Proprio in ragione della rilevanza degli interessi tutelati dall'art. 36 t.u. edilizia, questa Corte ha ritenuto che tale disposizione «mira ad assicurare sull'intero territorio nazionale l'uniformità dei requisiti e delle condizioni in base alle quali possono essere ricondotti a legittimità gli abusi edilizi: ciò, a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia e, quindi, indipendentemente dalla concreta estensione del fenomeno dell'abusivismo nei singoli contesti territoriali. Pertanto, non può assumere alcun rilievo, ai fini della concreta applicazione del requisito della cosiddetta "doppia conformità", il fatto che, nel territorio provinciale, l'abusivismo edilizio sarebbe di dimensioni "contenute", soprattutto se comparato con altre realtà regionali» (ancora, sentenza n. 125 del 2024).

Si è quindi affermato che il principio della doppia conformità, «"nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale", vincola anche la potestà legislativa di regioni ad autonomia speciale a cui sia riconosciuta, a livello statutario, una competenza primaria in materia urbanistica (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2017)» (ancora, sentenza n. 125 del 2024).

4.2.– Quanto all'art. 38 t.u. edilizia, anch'esso partecipa della medesima natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale giacché, al pari dell'art. 36, introduce un contenuto riformatore diretto ad incidere nella vita della comunità giuridica nazionale, con riferimento ad un settore – quello della sanatoria degli abusi edilizi – la cui disciplina mira a proteggere interessi di primaria importanza e di segno complessivamente unitario (in quanto correlati al governo del territorio e alla tutela del paesaggio e dell'ambiente), con conseguente necessità di attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

La disposizione in esame detta infatti il regime sanzionatorio dei cosiddetti "abusi edilizi sopravvenuti" – ossia realizzati in conformità a un titolo edilizio originariamente rilasciato dall'amministrazione (o formatosi ai sensi di legge), ma in seguito annullato –, prevedendo in particolare che, qualora non sia possibile procedere alla «rimozione dei vizi delle procedure» o alla «restituzione in pristino», l'amministrazione, in base a motivata valutazione, applichi, in luogo della demolizione, «una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite» (cosiddetta "fiscalizzazione dell'abuso").

Questo particolare meccanismo di ripristino della legalità violata, che consente a determinate condizioni di irrogare una sanzione pecuniaria in luogo di quella demolitoria, risulta ispirato ad una logica di minor rigore anche in considerazione dell'affidamento del privato sulla bontà di un titolo, poi rivelatosi illegittimo e quindi annullato. La peculiarità del trattamento sanzionatorio si giustifica, infatti, prima di tutto in ragione della differenza di *animus* tra colui che realizza un'opera conforme a un titolo edilizio rivelatosi poi invalido e colui che viola scientemente la disciplina vigente, realizzando fin dall'origine un'opera abusiva.

Attraverso detto meccanismo, il legislatore statale ha quindi individuato un ben preciso punto di equilibrio tra interessi antagonisti: ossia, da una parte, quello del costruttore che abbia legittimamente confidato nella regolarità dell'intervento realizzato in conformità al titolo abilitativo ottenuto; dall'altra, l'interesse pubblico al corretto sviluppo urbanistico ed edilizio, nonché quello dell'eventuale terzo danneggiato dalla realizzazione dell'opera abusiva. Composizione di opposti interessi che nell'ottica del t.u. edilizia è realizzata «per il tramite di una "compensazione" monetaria di valore pari "al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite"» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 7 settembre 2020, n. 17), il cui pagamento integrale produce *ex lege* i medesimi effetti sananti del permesso di costruire in sanatoria di cui all'art. 36 t.u. edilizia.

«Proprio perché costituente eccezionale deroga al principio di necessaria repressione a mezzo demolizione degli abusi edilizi» (Cons. Stato, ad. plen., n. 17 del 2020), l'art. 38 t.u. edilizia subordina, però, la fiscalizzazione dell'abuso al ricorrere di determinate condizioni che l'amministrazione deve puntualmente accertare ed esplicitare sulla scorta di una motivata valutazione. In particolare, la disciplina statale, sul presupposto dell'intervenuto annullamento (giudiziale o amministrativo) del titolo edilizio, richiede: *i*) l'impossibilità di procedere alla rimozione di vizi delle procedure amministrative; *ii*) l'impossibilità di procedere alla restituzione in pristino dell'opera abusiva.

Quanto alla prima condizione, consolidata giurisprudenza amministrativa ritiene che i vizi cui fa riferimento l'art. 38 t.u. edilizia siano esclusivamente quelli che riguardano forma e procedura che, alla luce di una valutazione in concreto operata dall'amministrazione, risultino di impossibile convalida (in tal senso, ancora Cons. Stato, ad. plen., n. 17 del 2020 e giurisprudenza successiva).

Questa Corte ha peraltro già avallato detta interpretazione, giudicando della legittimità costituzionale di una norma provinciale di interpretazione autentica della previgente disposizione di cui all'art. 88 della legge prov. Bolzano n. 13 del 1997, tesa ad estendere la fiscalizzazione ai vizi sostanziali. Nella sentenza n. 209 del 2010, si è infatti evidenziato come «l'espressione "vizi delle procedure amministrative" non si presta ad una molteplicità di significati, tale da abbracciare i "vizi sostanziali", che esprimono invece un concetto ben distinto da quello di vizi procedurali e non in quest'ultimo potenzialmente contenuto, con la conseguenza di escludere la sanatoria nelle ipotesi di violazioni diverse da quelle formali-procedurali».

Con riguardo alla seconda condizione, per giurisprudenza amministrativa maggioritaria (*ex multis*, di recente, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 11 novembre 2024, n. 9004) l'impossibilità di riduzione in pristino è da intendere in una accezione squisitamente tecnico-costruttiva, dovendo quindi risultare impraticabile «alla luce di una valutazione tecnica e non di una ponderazione dei vari interessi in gioco, fra cui l'affidamento del privato nella legittimità delle opere» (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quinta-*ter*, sentenza 16 aprile 2024, n. 7506).

Nella trama dell'art. 38 t.u. edilizia, quindi, entrambe le condizioni che presidiano la possibilità di compensazione monetaria, così come l'individuazione dell'oggetto di tale compensazione nel valore venale dell'opera abusiva altrimenti da demolire, costituiscono elementi determinanti di quel punto di equilibrio tra opposti interessi, che il legislatore statale ha ritenuto essenziale per un ordinato governo del territorio.

4.3.– Nell'impianto sanzionatorio del t.u. edilizia, gli artt. 36 e 38 devono dunque essere letti congiuntamente, non solo perché, per volontà del legislatore, il pagamento integrale della sanzione

pecuniaria prevista dalla seconda disposizione ha la medesima efficacia sanante del permesso in sanatoria di cui alla prima, ma soprattutto in quanto espressivi dei medesimi principi.

Entrambe le norme invero, laddove derogano all'ordinaria disciplina di governo del territorio introducendo ipotesi di sanatoria, realizzano un contemperamento di contrapposti interessi incidenti sul territorio, idoneo a garantire la tutela del paesaggio e dell'ambiente, di primaria importanza per la vita sociale ed economica. Esse presentano perciò una dimensione nazionale che non può subire differenziazioni regionali, meritando di essere qualificate alla stregua di norme fondamentali di riforma economico-sociale in quanto tali idonee a vincolare la potestà legislativa primaria regionale e provinciale (in senso analogo, sentenza n. 118 del 2019).

5.– In tale ottica, la nozione di impossibilità di ripristino (nella sua accezione tecnica, secondo la giurisprudenza amministrativa consolidata) e la commisurazione della sanzione al valore venale dell'opera abusivamente eseguita costituiscono criteri fondamentali delineati dall'art. 38 t.u. edilizia. Al legislatore provinciale non è dato pertanto introdurre elementi valutativi ulteriori della suddetta impossibilità, né sostituire la misura individuata quale "prezzo" da pagare per mantenere un immobile che andrebbe altrimenti demolito, né, infine, graduare la sanzione in funzione della gravità del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio.

5.1.– L'art. 94 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, come sostituito dalla disposizione impugnata, viola, invece, sotto plurimi profili, i tratteggiati principi che sorreggono il disegno riformatore del legislatore statale.

Innanzitutto, il comma 1, richiedendo di tenere in considerazione l'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate, introduce nuovi elementi valutativi, così in sostanza ammettendo che l'amministrazione possa operare, in sede di individuazione della sanzione (reale o pecuniaria), una nuova ponderazione con l'esigenza di tutela dell'affidamento del privato sulla bontà del titolo edilizio, fino a consentire addirittura di escludere del tutto la riduzione in pristino a fronte di lesioni urbanistiche lievi. Ma, come si è detto, una tale esigenza è estranea alla dinamica interna del citato art. 38 t.u. edilizia, essendo già stata presa in considerazione a monte dal legislatore statale nella definizione della stessa fattispecie e potendo semmai ulteriormente rilevare, a valle, solo in sede di azione risarcitoria del privato nei confronti dell'amministrazione.

Inoltre, la medesima disposizione provinciale nel riferirsi al costo di costruzione dell'opera anziché al suo valore venale, va ad incidere su un elemento essenziale della stessa fattispecie sanante, il cui effetto si produce, appunto, solo con l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata. La determinazione di quest'ultima, dunque, non è affatto "indifferente" rispetto alla cornice dei limiti alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano. Ciò tanto più alla luce del fatto che il legislatore provinciale introduce altresì un ancora più eccentrico (per quanto appena detto) meccanismo di graduazione della sanzione medesima (da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione), in funzione della gravità del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio.

Infine, il comma 2 dell'art. 94, là dove consente la riduzione della sanzione pecuniaria (fino ad un importo che può essere nel suo limite minimo pari a quello previsto per l'oblazione per il permesso in sanatoria) in considerazione della sola sopravvenuta conformità urbanistica dell'opera – evidentemente abusiva per vizio sostanziale –, sortisce l'effetto di reintrodurre quella «sorta di condono amministrativo affidato alla valutazione dell'amministrazione» che prescinde dal requisito della doppia conformità *ex* art. 36 t.u. edilizia e che l'Adunanza Plenaria con la sentenza n. 17 del 2020 ha voluto scongiurare.

5.2.– Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022, per violazione degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale.

6.– Resta assorbita l'ulteriore censura formulata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge della Provincia di Bolzano 10 gennaio 2022, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022);

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, comma terzo, 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 12 febbraio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 29 gennaio 2025, n. 26

Materia: gestione del servizio idrico integrato

Parametri invocati: articoli 101, 102, 117, 121 e 134 della Costituzione

Giudizio: giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Calabria

Oggetto: ordinanza della Corte di cassazione, prima sezione civile, 30 maggio 2024, n. 15159

Esito: spettava allo Stato e, per esso, alla Corte di cassazione, prima sezione civile, adottare l'ordinanza 30 maggio 2024, n. 15159, con la quale, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, la stessa Corte ha interpretato l'art. 47 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, recante «*Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002*»

Estensore nota: Alice Simonetti

Sintesi:

Con ricorso per conflitto di attribuzione tra enti la Regione Calabria ha chiesto, all'esito di un risalente contenzioso civile che coinvolgeva – tra gli altri – l'Ente d'ambito territoriale ottimale n. 1 della Calabria («ATO 1»), l'annullamento dell'ordinanza della Corte di cassazione, prima sezione civile, 30 maggio 2024, n. 15159, con cui la Suprema corte avrebbe – ad avviso della ricorrente – illegittimamente "disapplicato" l'art. 19 della legge regionale n. 18 del 2017, recante disciplina delle modalità di subentro dell'Autorità idrica della Calabria («AIC») nei rapporti giuridici, attivi e passivi, delle preesistenti ATO (asseritamente, previa individuazione degli stessi da effettuare con delibera della Giunta regionale).

La Regione Calabria ha chiesto l'annullamento della citata ordinanza contestando «*da un lato, la radicale insussistenza del potere giurisdizionale che la Corte di Cassazione ha preteso di affermare ed esercitare in concreto, disapplicando/non applicando specifica previsione legislativa regionale; dall'altro, la conseguente palese interferenza che da una simile statuizione deriva nei confronti delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alla Regione ricorrente*». Ciò con conseguente denunciata violazione degli articoli 101, 102, 117, 121 e 134 della Costituzione nonché dall'art. 16 della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria).

Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio contestando tanto l'ammissibilità del ricorso (in quanto la Regione si sarebbe limitata a censurare presunti *errores in iudicando* nei quali sarebbe incorsa l'ordinanza della Cassazione, prospettando un percorso logico-giuridico alternativo al fine di riformarla) quanto la fondatezza nel merito delle censure svolte dalla ricorrente. La legge regionale n. 18 del 2017 non sarebbe, infatti, stata applicabile *ratione temporis* alle vicende della causa civile, né alcuna delle disposizioni di tale legge avrebbe rimesso alla Giunta regionale l'individuazione degli specifici rapporti giuridici facenti capo alle ATO, essendosi la successione a titolo universale di AIC rispetto alle autorità d'ambito territoriali già precedentemente realizzata ai sensi dell'art. 47, comma 1, della legge regionale n. 34 del 2010, «*senza necessità di atti amministrativi di conferimento*».

Si ricorda, in proposito, come la soppressione delle autorità d'ambito territoriali sia stata disposta, in via generale, dall'articolo 2, comma 186 bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), e che oggi le competenze in materia di gestione delle risorse idriche sono esercitate – ai sensi dell'art. 147 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) – dagli enti di governo dell'ambito individuate

dalle regioni, secondo le modalità delineate dalle disposizioni di cui alla Parte Terza, Sezione Terza, Titolo Secondo del medesimo decreto.

Nel decidere il ricorso in esame la Corte costituzionale ha, anzitutto, respinto l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa erariale, non rilevando alcun uso improprio dello strumento del conflitto tra enti, in quanto la presunta disapplicazione dell'articolo 19 della legge reg. n. 18 del 2017 – su cui si incentrano le censure della ricorrente – sarebbe in grado di configurare «*una lesione della sua potestà legislativa e, dunque, delle sue attribuzioni costituzionalmente garantite*».

Premessa una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, il Giudice delle leggi ha poi dichiarato inammissibili le censure mosse con riguardo agli articoli 102, 121 e 134 della Costituzione, nonché all'art. 16 dello statuto regionale, per carenza di motivazione specifica a supporto.

Le residue censure – riguardanti la presunta interferenza, da parte della Corte di cassazione, nel potere legislativo della Regione Calabria (articolo 117 Cost.) e l'esercizio di un potere estraneo alla funzione giurisdizionale, a causa della asserita disapplicazione dell'articolo 19 della legge reg. n. 18 del 2017 (articolo 101, secondo comma, Cost.) – sono state, invece, ritenute non fondate nel merito «*per la dirimente ragione che l'art. 19 non era applicabile, ratione temporis, alla fattispecie dedotta in giudizio*».

Il *thema decidendum* sottoposto alla Corte di cassazione consisteva, infatti, unicamente nello stabilire se la Regione Calabria fosse soggetto passivo o meno del rapporto obbligatorio dedotto in giudizio, in quanto subentrata – come AIC, e senza alcun "atto amministrativo di conferimento" – all'ATO 1 in attuazione dell'art. 47 della legge reg. n. 34 del 2010, «*l'unico applicabile alla controversia*». La Suprema corte non avrebbe, quindi, operato alcuna disapplicazione, bensì si sarebbe limitata ad interpretare la normativa applicabile alla vicenda controversa, risultando «*inconferente il richiamo operato dalla Regione all'art. 19 della legge reg. Calabria n. 18 del 2017 che, peraltro, non è una norma di interpretazione autentica dell'art. 47 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, ma ha unicamente regolato, pro futuro, il subentro dell'istituenda AIC alle soppresse ATO*»; in ogni caso, come rilevato dalla Cassazione, «*l'individuazione, con delibera della giunta regionale, dei rapporti ricadenti in detto subentro ha un "carattere di mera ricognizione ed elencazione, soprattutto a beneficio e tutela dei terzi"*».

Di conseguenza, la Corte costituzionale ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte di cassazione, prima sezione civile, adottare l'ordinanza 30 maggio 2024, n. 15159, con la quale, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, ha interpretato l'art. 47 della legge della Regione Calabria n. 34 del 2010.

SENTENZA N. 26
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'ordinanza della Corte di cassazione, prima sezione civile, 30 maggio 2024, n. 15159, promosso dalla Regione Calabria con ricorso notificato il 15 luglio 2024, depositato in cancelleria il 16 luglio 2024, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato Antonio Lirosi per la Regione Calabria e gli avvocati dello Stato Cecilia De Nicola e Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Calabria ha proposto conflitto di attribuzione fra enti, in relazione all'ordinanza della Corte di cassazione, prima sezione civile, n. 15159 del 2024 chiedendo che si dichiari che non spetta allo Stato e, per esso, al giudice ordinario, il potere di disapplicare leggi regionali e, nello specifico, la legge reg. Calabria n. 18 del 2017, in materia di servizio idrico integrato. La ricorrente lamenta la lesione delle proprie funzioni legislative riconosciute dagli artt. 101, 102, 117, 121 e 134 Cost., nonché dall'art. 16 dello statuto regionale.

La denunciata disapplicazione inciderebbe sulla competenza legislativa garantita alle regioni dall'art. 117 Cost., nonché sul principio di cui all'art. 101, secondo comma, Cost., secondo il quale il giudice è soggetto soltanto alla legge e non può, pertanto, rifiutarsi di applicarla.

2.– In via preliminare, va affrontata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in ragione dell'uso improprio dello strumento del conflitto tra enti. Secondo la difesa dello Stato, la Regione Calabria avrebbe censurato non già una carenza di giurisdizione, bensì asseriti *errores in iudicando* in cui sarebbe incorsa la Corte di cassazione con l'ordinanza impugnata e, segnatamente, l'attività interpretativa da questa svolta.

L'eccezione non può essere accolta, in quanto la Regione Calabria incentra le sue censure sulla presunta disapplicazione dell'art. 19 della legge reg. Calabria n. 18 del 2017 da parte della Corte di cassazione: ciò che comporterebbe, nella prospettazione della ricorrente, una lesione della sua potestà legislativa e, dunque, delle sue attribuzioni costituzionalmente garantite.

3.– Passando al merito del conflitto, ai fini di una migliore comprensione dell'oggetto del conflitto è utile una breve ricostruzione della disciplina riguardante il trasferimento delle funzioni delle ATO che operavano nella Regione Calabria.

L'art. 2, comma 186-*bis*, della legge n. 191 del 2009 ha disposto, a livello nazionale, la soppressione delle ATO decorso un anno dalla data di entrata in vigore della legge, nonché la nullità

di ogni atto da esse compiuto oltre tale termine. La legge statale ha anche previsto che, nel termine di un anno, «le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità».

L'art. 47, comma 1, della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, in espressa attuazione della citata disciplina statale, ha previsto che le funzioni delle ATO fossero «esercitate, senza necessità di atti amministrativi di conferimento, dalla Regione Calabria, che subentra nei rapporti giuridici attivi e passivi individuati con deliberazione della Giunta regionale sulla base della situazione economica e finanziaria delle attuali Autorità d'Ambito».

Il comma 3 del medesimo art. 47 ha stabilito, tra l'altro, che le amministrazioni provinciali, con il supporto di un commissario liquidatore, procedessero all'elaborazione di un «piano di ricognizione» della situazione patrimoniale ed economico-finanziaria delle ATO. Il successivo comma 4 ha imposto alla giunta regionale, sulla base del piano di ricognizione di cui al comma 3, di fornire «senza ritardo al Dipartimento "Infrastrutture e Lavori pubblici" appropriate linee d'indirizzo per l'organizzazione della gestione del servizio idrico integrato».

La legge reg. Calabria n. 18 del 2017 ha, poi, istituito l'AIC, ente pubblico non economico che, ai sensi dell'art. 19, comma 1, di tale legge regionale, dalla data di effettivo insediamento degli organi, subentra in tutti i rapporti giuridici, attivi e passivi, alle ATO soppresse. Per il successivo comma 2, «[a] seguito della ricognizione effettuata in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 47, comma 3, della L.R. n. 34/2010, con delibera di Giunta regionale, su proposta del dipartimento competente in materia di servizio idrico, è compiutamente disciplinata la successione nei rapporti giuridici attivi e passivi dei soppressi enti».

L'art. 24 della legge reg. Calabria n. 18 del 2017 ha altresì abrogato, a decorrere dall'entrata in vigore della medesima legge regionale, alcune disposizioni, tra cui, con il comma 1, lettera *b*), i primi due commi dell'art. 47 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010.

Da ultimo, la legge reg. Calabria n. 10 del 2022 ha previsto il trasferimento all'Autorità rifiuti e risorse idriche della Calabria delle funzioni già svolte dall'AIC e ha abrogato varie disposizioni della legge reg. Calabria n. 18 del 2017, compresi gli artt. 19 e 24.

4.– Nell'ambito di tale quadro normativo, la Regione Calabria ha proposto l'odierno conflitto, sostenendo che la Corte di cassazione non avrebbe potuto disapplicare l'art. 19 della legge reg. Calabria n. 18 del 2017. Aggiunge di avere espressamente richiamato nel ricorso per cassazione tale articolo, perché esso confermerebbe la necessità di una delibera di giunta regionale per il subentro nei rapporti giuridici delle ATO.

5.– Così chiarito il senso delle contestazioni della ricorrente, va in primo luogo rilevato che le censure mosse nel ricorso in riferimento agli artt. 102, 121 e 134 Cost., nonché all'art. 16 dello statuto della Regione Calabria vanno ritenute inammissibili, in quanto tali parametri vengono evocati senza alcuna motivazione specifica a supporto.

6.– Residuano, dunque, le censure riguardanti l'interferenza nel potere legislativo della Regione Calabria (art. 117 Cost.) e l'esercizio da parte della Corte di cassazione di un potere estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale, a causa della asserita disapplicazione dell'art. 19 della legge reg. Calabria n. 18 del 2017 (art. 101, secondo comma, Cost.).

Tali censure non sono fondate, per la dirimente ragione che l'art. 19 non era applicabile, *ratione temporis*, alla fattispecie dedotta in giudizio.

Infatti, la Corte di cassazione era stata chiamata a decidere se fosse o meno corretta l'interpretazione, fornita dalla Corte d'appello di Catanzaro, dell'art. 47 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010. Il giudice di appello aveva sostenuto che l'art. 47 prevedesse l'immediato subentro della Regione Calabria nei rapporti giuridici delle ATO, senza necessità del "filtro" di una delibera della giunta regionale. Il giudice di legittimità, nel confermare la decisione d'appello, ha espressamente statuito che, poiché il subentro nelle funzioni di autorità d'ambito avviene «senza alcun atto amministrativo di conferimento», l'individuazione, con delibera della giunta regionale, dei rapporti ricadenti in detto subentro ha «un carattere di mera ricognizione ed elencazione, soprattutto a beneficio e tutela dei terzi».

Dunque, il *thema decidendum* sottoposto alla Corte di cassazione consisteva nello stabilire se la Regione Calabria fosse soggetto passivo del rapporto obbligatorio dedotto in giudizio, in quanto subentrata all'ATO 1 in attuazione dell'art. 47 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, l'unico applicabile alla controversia. Rispetto a tale questione, è inconferente il richiamo operato dalla Regione all'art. 19 della legge reg. Calabria n. 18 del 2017 che, peraltro, non è una norma di interpretazione autentica dell'art. 47 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, ma ha unicamente regolato, *pro futuro*, il subentro dell'istituenda AIC alle soppresse ATO.

In conclusione, la Corte di cassazione, con l'impugnata ordinanza n. 15159 del 2024, non ha disapplicato alcuna disposizione regionale, ma si è limitata a interpretare la normativa applicabile alla vicenda controversa, vale a dire l'art. 47 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010. Ne discende che la Corte di cassazione non ha esercitato un potere estraneo a quello giurisdizionale e che, quindi, non vi è stata alcuna interferenza dello Stato e, per esso, del giudice ordinario, nella potestà legislativa spettante alla Regione Calabria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte di cassazione, prima sezione civile, adottare l'ordinanza 30 maggio 2024, n. 15159, con la quale, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, ha interpretato l'art. 47 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Marco D'ALBERTI, Redattore
Valeria EMMA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2025
Il Cancelliere
F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 14 gennaio 2025, n. 28

Materia: Energie rinnovabili

Parametri invocati: art. 117, commi primo e terzo, Cost., in relazione al d.lgs. n. 199 del 2021, alla direttiva 2018/2001/UE e al regolamento n. 2021/1119/UE; nonché in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale; e, infine, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 (Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi)

Esito:
- illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il ricorrente ritiene che l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 introdurrebbe «misure di salvaguardia» comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 e, comunque, per un periodo non superiore a diciotto mesi dall'entrata in vigore della stessa legge regionale, indicando una serie di aree escluse (tra cui aree naturali protette, zone umide, aree della rete Natura 2000, aree agricole, eccetera).

La disposizione impugnata, nell'imporre un divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, introdurrebbe una deroga – seppur transitoria – rispetto alla disciplina statale che demanda a decreti ministeriali l'individuazione dei principi e criteri omogenei e, comunque, anche in caso di mancata adozione di siffatti decreti, vieterebbe ogni moratoria dei procedimenti di autorizzazione.

La disposizione regionale, dunque, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale, e segnatamente con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Più precisamente, sarebbero violati i commi 1, 4, 5 e 6 dell'art. 20 del richiamato decreto legislativo, ai sensi dei quali la definizione di principi e criteri omogenei per l'individuazione di superfici e aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili avviene per mezzo di uno o più decreti ministeriali, previa intesa in sede di Conferenza unificata entro 180 giorni dall'entrata in vigore del medesimo d.lgs. n. 199 del 2021; le regioni, secondo tale previsione, individuano le aree idonee con legge; nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei citati decreti ministeriali è espressamente vietato introdurre moratorie o sospensioni di termini dei procedimenti di autorizzazione.

Al fine della decisione di merito occorre, innanzitutto, stabilire a quale titolo di competenza legislativa sia da ricondurre la disposizione impugnata, che deve essere esaminata, pertanto, secondo la triplice lente elaborata dalla giurisprudenza della Corte, relativa «all'oggetto, alla ratio e alla finalità» (ex multis, sentenze n. 95 del 2024, n. 78 del 2020 e n. 164 del 2019).

Il ricorrente ritiene che la disposizione regionale impugnata costituisca espressione della competenza legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in applicazione della clausola di maggior favore (art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), laddove si ritenga questa più ampia di quella statutaria; ovvero, della competenza legislativa statutaria concorrente in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto).

La difesa regionale, in senso contrario, sostiene che l'ambito di competenza attinto dalla legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 sarebbe quello statutario, di natura primaria, in materia di tutela del paesaggio, come si evincerebbe dall'art. 1 della stessa legge regionale, rubricato «Finalità», ai sensi del quale «[l]a presente legge reca norme urgenti per garantire la tutela e la salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente anche in rapporto all'articolo 9 della Costituzione».

Lo statuto assegna alla Regione autonoma Sardegna la competenza primaria in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, lettera f), nonché la correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975. La competenza concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, è prevista dall'art. 4, lettera e), dello statuto.

Quanto all'oggetto, la legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, recante «Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali», sottopone una serie di ambiti territoriali a «misure di salvaguardia comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili», per un periodo non superiore a 18 mesi (art. 3).

La finalità proclamata dell'intervento normativo complessivo coincide con «la tutela e la salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente anche in rapporto all'articolo 9 della Costituzione» (art. 1).

Se l'iniziativa della Regione autonoma Sardegna diretta all'individuazione delle aree da salvaguardare (quali le aree naturali protette, le zone umide di importanza internazionale riconosciute, o quelle umide ricadenti in siti di interesse comunitario o in zone di protezione speciale, ovvero le aree incluse nella rete Natura 2000 relativa alla conservazione degli habitat naturali, le aree di riproduzione, alimentazione e transito di specie faunistiche protette, le aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità, le aree caratterizzate da situazioni di dissesto oppure di rischio idrogeologico) sembra corrispondere alle indicazioni contenute nel regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869 per il «recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine [...] attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati» (art. 1, paragrafo 1, lettera a), purtuttavia, con l'art. 3 impugnato, il legislatore sardo ha sospeso in modo generalizzato il rilascio di tutte le autorizzazioni per la realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile.

La ratio dell'intervento normativo impugnato sembra pertanto coincidere con la volontà di "congelare" almeno per 18 mesi l'onere di individuare con legge regionale le aree idonee (onere che incombe sulle regioni ai sensi del più volte richiamato art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021), sospendendo in tal modo anche i procedimenti autorizzatori in corso.

La misura di salvaguardia introdotta dall'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 ha pertanto garantito uno slittamento temporale certo dell'attuazione delle nuove norme recate dal d.lgs. n. 199 del 2021, in modo da assicurare alla Giunta regionale il tempo necessario per la presentazione (e al Consiglio regionale per l'approvazione) del disegno di legge regionale di individuazione delle aree idonee.

Alla luce di questa ricostruzione, la Corte osserva che la legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, pur conseguendo, come detto, la finalità di tutelare il paesaggio, incide in modo significativo sulla disciplina relativa agli «impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili». Pertanto, la legge regionale afferisce in modo prevalente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto speciale).

Ciò posto, le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'intero art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, in riferimento agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e ai principi di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE, sono fondate.

La Corte, con la recente sentenza n. 103 del 2024, ha ricostruito i tratti essenziali dell'evoluzione normativa nazionale, concernente l'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, dando atto del passaggio dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e attuata con il d.m. 21 giugno 2024.

Il d.lgs. n. 199 del 2021 è stato adottato nell'esercizio di un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.); concorrenti «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.); nonché in attuazione della direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Esso è volto ad «accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili» e a raggiungere gli «obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030», «conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima» (art. 1, commi 1, 2 e 3).

Il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Green Deal europeo in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico. Proprio per il raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030, il nostro Paese ha adottato il richiamato d.lgs. n. 199 del 2021 e predisposto il PNIEC, approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza unificata e trasmesso alla Commissione europea, in attuazione del regolamento n. 2018/1999/UE, il successivo 31 dicembre.

Tale normativa è frutto di una diversa impostazione rispetto alla più tradizionale disciplina delle "aree non idonee". L'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal d.m. 21 giugno 2024, fino al 2030.

Si tratta quindi di una riforma che muta l'approccio rispetto al passato, in quanto prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarda però al contempo le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale.

La disciplina statale sull'individuazione delle aree e dei siti sui quali possono essere installati gli impianti di produzione di energia rinnovabile prevista dal d.lgs. n. 199 del 2021 si affianca dunque al previgente regime di individuazione delle aree non idonee, prevedendo che vengano anzitutto definite con legge regionale (art. 20, comma 4) le aree idonee, dalla cui qualificazione consegue l'accesso a un procedimento autorizzatorio semplificato per chi intenda installare FER. Laddove la regione non proceda in questo senso, è prevista l'attivazione, a norma del secondo periodo del richiamato comma 4, dei poteri sostitutivi dello Stato di cui all'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

L'impugnato art. 3 che introduce il divieto di realizzare impianti FER per 18 mesi, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee, vìola i principi introdotti dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, quali il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 (comma 5), il divieto di introduzione di moratorie (comma 6), e l'avvio di procedure

autorizzatorie agevolate per l'installazione di FER nelle aree individuate temporaneamente da considerarsi idonee (comma 8).

Le disposizioni regionali impugnate, in definitiva, pur finalizzate alla tutela del paesaggio, nello stabilire il divieto di installare impianti alimentati da fonti rinnovabili, si pongono in contrasto con la richiamata normativa statale che, all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, reca principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie in materia di produzione dell'energia.

Non assume poi alcun rilievo la circostanza, sulla quale ha insistito la Regione autonoma Sardegna, che tale divieto sia temporalmente circoscritto, anche con la fissazione di un termine massimo di diciotto mesi, il quale peraltro, al di là d'ogni altra considerazione, è di gran lunga superiore a quello, di centottanta giorni, che l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 prescrive per l'individuazione con legge delle aree idonee.

L'art. 3 della legge reg. Sardegna deve pertanto dichiararsi costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2018/2001/UE e al regolamento n. 2021/1119/UE, nonché in relazione al d.lgs. n. 199 del 2021.

SENTENZA N. 28
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5 (Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 30 agosto 2024, iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna, nonché l'atto di intervento della RWE Renewables Italia srl;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Eugenio De Bonis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Claudio Vivani per RWE Renewables Italia srl, Mattia Pani e Giovanni Parisi per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha impugnato l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, in riferimento all'art. 117, commi primo e terzo, Cost., in relazione al d.lgs. n. 199 del 2021, alla direttiva 2018/2001/UE e al regolamento n. 2021/1119/UE; nonché in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale; e, infine, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost.

1.1.– Rappresenta il ricorrente che l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 introdurrebbe «misure di salvaguardia» comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 e, comunque, per un periodo non superiore a diciotto mesi dall'entrata in vigore della stessa legge regionale, indicando una serie di aree escluse (tra cui aree naturali protette, zone umide, aree della rete Natura 2000, aree agricole, eccetera).

La disposizione impugnata, nell'imporre un divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, introdurrebbe una deroga – seppur transitoria – rispetto alla disciplina statale che demanda a decreti ministeriali l'individuazione dei principi e criteri omogenei e, comunque, anche in caso di mancata adozione di siffatti decreti, vieterebbe ogni moratoria dei procedimenti di autorizzazione.

La disposizione regionale, dunque, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale, e segnatamente con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Più precisamente, sarebbero violati i commi 1, 4, 5 e 6 dell'art. 20 del

richiamato decreto legislativo, ai sensi dei quali la definizione di principi e criteri omogenei per l'individuazione di superfici e aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili avviene per mezzo di uno o più decreti ministeriali, previa intesa in sede di Conferenza unificata entro 180 giorni dall'entrata in vigore del medesimo d.lgs. n. 199 del 2021; le regioni, secondo tale previsione, individuano le aree idonee con legge; nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei citati decreti ministeriali è espressamente vietato introdurre moratorie o sospensioni di termini dei procedimenti di autorizzazione.

Inoltre, poiché il d.lgs. n. 199 del 2021 avrebbe recepito la direttiva 2018/2001/UE, il divieto di cui all'impugnato art. 3 della legge regionale sarda si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., ai sensi del quale «[l]a potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, perché comprometterebbe gli impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell'Unione europea volti a garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili.

Precisa il ricorrente che allorché si volesse ritenere che la Regione abbia emanato la disposizione impugnata nell'esercizio della propria competenza statutaria concorrente in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera *e*, dello statuto), tale competenza avrebbe comunque dovuto esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale o da quest'ultima desumibili, cui sarebbero riconducibili quelli recati dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

1.2.– La seconda (e autonoma) questione promossa nel ricorso concerne il comma 2 dell'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, ai sensi del quale le misure di salvaguardia adottate dal comma 1 trovano applicazione anche laddove – alla data di entrata in vigore della presente legge – nelle aree individuate dal medesimo comma siano in corso procedure di autorizzazione di impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili. Tale disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima, secondo il ricorrente, perché irragionevole e lesiva dei principi di certezza del diritto e del legittimo affidamento di cui all'art. 3 Cost.

Una volta avviato il procedimento di autorizzazione, la previsione secondo la quale l'impianto di produzione e accumulo di energia elettrica non possa essere più realizzato, oltre a determinare una lesione del legittimo affidamento dell'operatore, provocherebbe anche un suo indubbio danno, posto che, nelle more del compimento delle procedure per l'ottenimento dei titoli abilitativi, si assume che lo stesso operatore abbia già sostenuto costi tecnici e amministrativi ingenti, così violando anche l'art. 41 Cost., trascurando altresì le attività amministrative eventualmente già svolte dalle autorità competenti, a scapito del principio costituzionalmente rilevante del buon andamento della pubblica amministrazione. Dal che è prospettata altresì la violazione dell'art. 97 Cost.

2.– La Regione autonoma Sardegna eccepisce anzitutto l'inammissibilità del ricorso per mancato adeguato confronto con le competenze statutarie.

L'eccezione non è fondata.

Per costante giurisprudenza costituzionale, il mancato confronto con le competenze statutarie determina l'inammissibilità del ricorso solo laddove tale omissione sia radicale (*ex multis*, sentenze n. 58 del 2023 e n. 281 del 2020).

Come si è detto, il ricorrente ha indicato le competenze statutarie di cui all'art. 4, comma primo, lettera *e*), dello statuto, invocando i limiti che discendono dal rispetto dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, fra cui rientra l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. Il nucleo del ragionamento condotto dal ricorrente, che sostiene il travalicamento delle competenze attribuite al legislatore regionale, emerge, dunque, con sufficiente nettezza. La mancata considerazione di altre competenze regionali può incidere, semmai, sul merito delle questioni (da ultimo, sentenza n. 103 del 2024).

2.1.– Parimenti non fondata è l'ulteriore eccezione di inammissibilità per omessa ricostruzione del quadro normativo.

Lamenta la Regione che lo Stato non avrebbe considerato che il d.lgs. n. 199 del 2021 farebbe salve «le competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano,

che provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione» (art. 49 del d.lgs. n. 199 del 2021).

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denunzia la violazione, proponendo una motivazione che non sia meramente assertiva ma contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, con il sostegno di una sintetica argomentazione di merito (*ex plurimis*, sentenza n. 201 del 2021).

Nell'odierno giudizio il ricorrente ha sufficientemente ricostruito il contesto normativo di riferimento, chiarendo che le attribuzioni statutarie in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera *e*, dello statuto) impongono comunque il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale. Altrettanto chiara risulta la motivazione in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione degli altri parametri asseritamente lesi.

2.2.– Sempre in via preliminare, deve rilevarsi che non assume rilievo nell'attuale giudizio la sopravvenuta abrogazione della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, da parte dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, poiché le disposizioni impugnate hanno ricevuto *medio tempore* applicazione (come si ricava dall'ordinanza del Consiglio di Stato del 16 dicembre 2024, n. 04777/2024, in cui si dà conto che l'assessorato regionale competente «ha comunicato la sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 3 della l.r. Sardegna 3 luglio 2024 n. 5»), condizione che esclude la dichiarazione della cessazione della materia del contendere (*ex multis*, sentenze n. 198 e n. 180 del 2024).

3.– Al fine della decisione di merito occorre, innanzitutto, stabilire a quale titolo di competenza legislativa sia da ricondurre la disposizione impugnata, che deve essere esaminata, pertanto, secondo la triplice lente elaborata dalla giurisprudenza di questa Corte, relativa «all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità» (*ex multis*, sentenze n. 95 del 2024, n. 78 del 2020 e n. 164 del 2019).

Come detto, il ricorrente ritiene che la disposizione regionale impugnata costituisca espressione della competenza legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in applicazione della clausola di maggior favore (art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), laddove si ritenga questa più ampia di quella statutaria; ovvero, della competenza legislativa statutaria concorrente in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera *e*, dello statuto).

La difesa regionale, in senso contrario, sostiene che l'ambito di competenza attinto dalla legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 sarebbe quello statutario, di natura primaria, in materia di tutela del paesaggio, come si evincerebbe dall'art. 1 della stessa legge regionale, rubricato «Finalità», ai sensi del quale «[l]a presente legge reca norme urgenti per garantire la tutela e la salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente anche in rapporto all'articolo 9 della Costituzione».

3.1.– Lo statuto assegna alla Regione autonoma Sardegna la competenza primaria in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, lettera *f*), nonché la correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975. La competenza concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, è prevista dall'art. 4, lettera *e*), dello statuto.

Quanto all'oggetto, la legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, recante «Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali», sottopone una serie di ambiti territoriali a «misure di salvaguardia comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili», per un periodo non superiore a 18 mesi (art. 3).

La Giunta regionale è poi autorizzata ad approvare il disegno di legge istitutivo «dell'Agenzia regionale dell'energia per l'esercizio delle competenze in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, nonché nelle materie ad esse connesse di competenza legislativa e amministrativa regionale» (art. 2).

La finalità proclamata dell'intervento normativo complessivo coincide con «la tutela e la salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente anche in rapporto all'articolo 9 della Costituzione» (art. 1).

Se l'iniziativa della Regione autonoma Sardegna diretta all'individuazione delle aree da salvaguardare (quali le aree naturali protette, le zone umide di importanza internazionale riconosciute, o quelle umide ricadenti in siti di interesse comunitario o in zone di protezione speciale, ovvero le aree incluse nella rete Natura 2000 relativa alla conservazione degli habitat naturali, le aree di riproduzione, alimentazione e transito di specie faunistiche protette, le aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità, le aree caratterizzate da situazioni di dissesto oppure di rischio idrogeologico) sembra corrispondere alle indicazioni contenute nel regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869 per il «recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine [...] attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati» (art. 1, paragrafo 1, lettera a), purtuttavia, con l'art. 3 impugnato, il legislatore sardo ha sospeso in modo generalizzato il rilascio di tutte le autorizzazioni per la realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile.

La *ratio* dell'intervento normativo impugnato sembra pertanto coincidere con la volontà di "congelare" almeno per 18 mesi l'onere di individuare con legge regionale le aree idonee (onere che incombe sulle regioni ai sensi del più volte richiamato art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021), sospendendo in tal modo anche i procedimenti autorizzatori in corso.

La misura di salvaguardia introdotta dall'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 ha pertanto garantito uno slittamento temporale certo dell'attuazione delle nuove norme recate dal d.lgs. n. 199 del 2021, in modo da assicurare alla Giunta regionale il tempo necessario per la presentazione (e al Consiglio regionale per l'approvazione) del disegno di legge regionale di individuazione delle aree idonee.

Alla luce di questa ricostruzione, questa Corte osserva che la legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, pur conseguendo, come detto, la finalità di tutelare il paesaggio, incide in modo significativo sulla disciplina relativa agli «impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili». Pertanto, la legge regionale afferisce in modo prevalente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera *e*, dello statuto speciale).

In ogni caso, anche laddove non si consideri prevalente uno dei due ambiti statutari, ma si ritenga che ci si trovi di fronte a un intreccio di competenze, nessuna delle quali prevalente, ciò nondimeno entrambe tali competenze – quella primaria di tutela del paesaggio e quella concorrente in materia di energia elettrica più volte richiamata – devono esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», oltre che, solo per la seconda, nel più volte ricordato limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ai sensi dei medesimi artt. 3 e 4 dello statuto di autonomia.

3.2.– Ciò posto, occorre ricordare che qualora sorga una questione di legittimità costituzionale in relazione a una legge di una regione ad autonomia speciale per l'asserita violazione di una norma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, devono essere indicate «le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statutari» (sentenza n. 151 del 2017), in attuazione della cosiddetta clausola di maggior favore contenuta all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, secondo cui, «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (sentenza n. 119 del 2019).

L'applicazione della clausola di maggior favore si giustificherebbe, secondo il ricorrente, in coerenza con il tradizionale confronto parallelo fra "discipline della funzione", guardando al mero tenore testuale dei parametri: l'art. 4 dello statuto che fa riferimento a «produzione e distribuzione dell'energia elettrica»; l'art. 117, terzo comma, Cost. che prevede invece «produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia».

Deve osservarsi che in questa fattispecie, nella ponderazione dei due ambiti di competenza – quello statutario e quello costituzionale –, le norme del Titolo V attributive di autonomia alle regioni non possono essere separate da quelle che riservano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato determinate materie "trasversali", o da quelle dell'art. 118 Cost., in materia di allocazione delle funzioni amministrative. È a tale sistema integrato di ciascuna specifica funzione che occorre fare riferimento quando si tratti di applicare la clausola di maggiore favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che rileverà, pertanto, solo nei casi in cui le norme del Titolo V prevedano forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite dagli statuti (*ex multis*, sentenze n. 119 del 2019 e n. 255 del 2014).

Il regime della funzione statutaria di cui all'art. 4, lettera *e*), come si è visto, patisce il limite dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, oltre a quelli imposti alla potestà legislativa primaria di cui all'impugnato art. 3, tra i quali – per quanto qui viene in rilievo – quello delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», mentre, se è vero che la materia ricompresa nel terzo comma dell'art. 117 Cost. è oggettivamente più ampia di quella statutaria, è altresì vero che essa subisce non solo il limite dei principi fondamentali, ma anche quelli derivanti dall'esercizio di tutte le competenze legislative esclusive statali cosiddette trasversali.

Tale valutazione, nel caso di opere relative alla produzione di energia, conduce a far ritenere recessivo, nel caso di specie, il titolo di competenza riconosciuto dal Titolo V a favore del titolo di potestà legislativa previsto dallo statuto speciale.

4.– Ciò posto, le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'intero art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, in riferimento agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e ai principi di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE, sono fondate.

4.1.– Questa Corte, con la recente sentenza n. 103 del 2024, ha ricostruito i tratti essenziali dell'evoluzione normativa nazionale, concernente l'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, dando atto del passaggio dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e attuata con il d.m. 21 giugno 2024.

Il d.lgs. n. 199 del 2021 è stato adottato nell'esercizio di un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.); concorrenti «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.); nonché in attuazione della direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Esso è volto ad «accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili» e a raggiungere gli «obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030», «conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima» (art. 1, commi 1, 2 e 3).

Il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal *Green Deal* europeo in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico. Proprio per il raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030, il nostro Paese ha adottato il richiamato d.lgs. n. 199 del 2021 e predisposto il PNIEC, approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza unificata e trasmesso alla Commissione europea, in attuazione del regolamento n. 2018/1999/UE , il successivo 31 dicembre.

Tale normativa è frutto di una diversa impostazione rispetto alla più tradizionale disciplina delle "aree non idonee". L'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità,

fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal d.m. 21 giugno 2024, fino al 2030.

Si tratta quindi di una riforma che muta l'approccio rispetto al passato, in quanto prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarda però al contempo le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale.

La disciplina statale sull'individuazione delle aree e dei siti sui quali possono essere installati gli impianti di produzione di energia rinnovabile prevista dal d.lgs. n. 199 del 2021 si affianca dunque al previgente regime di individuazione delle aree non idonee, prevedendo che vengano anzitutto definite con legge regionale (art. 20, comma 4) le aree idonee, dalla cui qualificazione consegue l'accesso a un procedimento autorizzatorio semplificato per chi intenda installare FER. Laddove la regione non proceda in questo senso, è prevista l'attivazione, a norma del secondo periodo del richiamato comma 4, dei poteri sostitutivi dello Stato di cui all'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

4.2.– L'impugnato art. 3 che introduce il divieto di realizzare impianti FER per 18 mesi, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee, vìola i principi introdotti dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, quali il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 (comma 5), il divieto di introduzione di moratorie (comma 6), e l'avvio di procedure autorizzatorie agevolate per l'installazione di FER nelle aree individuate temporaneamente da considerarsi idonee (comma 8).

Le disposizioni regionali impugnate, in definitiva, pur finalizzate alla tutela del paesaggio, nello stabilire il divieto di installare impianti alimentati da fonti rinnovabili, si pongono in contrasto con la richiamata normativa statale che, all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, reca principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie in materia di produzione dell'energia.

Non assume poi alcun rilievo la circostanza, sulla quale ha insistito la Regione autonoma Sardegna, che tale divieto sia temporalmente circoscritto, anche con la fissazione di un termine massimo di diciotto mesi, il quale peraltro, al di là d'ogni altra considerazione, è di gran lunga superiore a quello, di centottanta giorni, che l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 prescrive per l'individuazione con legge delle aree idonee.

L'art. 3 della legge reg. Sardegna deve pertanto dichiararsi costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2018/2001/UE e al regolamento n. 2021/1119/UE, nonché in relazione al d.lgs. n. 199 del 2021.

5.– La decisione sul merito del ricorso assorbe, infine, l'istanza cautelare di sospensione dell'efficacia della disposizione impugnata (sentenze n. 20 del 2023, n. 5 del 2018, n. 145 e n. 141 del 2016).

6.– Sono assorbite le ulteriori questioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5 (Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Angelo BUSCEMA, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 14 GENNAIO 2025
ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge Regione autonoma Sardegna 3 luglio 2024, n. 5 (Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato il 30 agosto 2024 (reg. ric. n. 33 del 2024).

Rilevato che, con atto depositato il 15 ottobre 2024, è intervenuta nel giudizio la società RWE Renewables Italia srl (da ora, anche: società RWE);

che la società RWE Renewables Italia srl, società attiva nello sviluppo, nella costruzione e nell'esercizio di impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile eolica, fotovoltaica e agrivoltaica e nella realizzazione di impianti di accumulo di energia rinnovabile sul territorio italiano, asserisce di essere titolare di una posizione giuridica differenziata, lesa in maniera diretta e immediata dalla normativa oggetto del giudizio;

che, in particolare, la società RWE, in quanto responsabile - fra l'altro - di progetti autorizzati, ma non ancora avviati nel territorio della Regione autonoma Sardegna, sostiene di essere legittimata all'intervento in considerazione del fatto che la moratoria dei procedimenti autorizzativi in corso, prevista dalla disposizione impugnata, applicandosi anche ai progetti menzionati, comporterebbe la diretta lesione della libertà di iniziativa economica privata e della sfera patrimoniale riconosciute dagli artt. 41 e 42 Cost.;

che, sempre a detta dell'interveniente, la sua qualifica di società a responsabilità limitata le impedirebbe di depositare un'opinione in veste di *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che riserverebbe questa facoltà esclusivamente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali «portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità», elemento che ne legittimerebbe l'intervento nel presente giudizio;

che con atto depositato in data 24 dicembre 2024 la società RWE ha depositato ulteriore memoria nella quale insiste per l'ammissibilità del proprio intervento per consentire alla Società medesima di esplicare la facoltà partecipativa al giudizio di legittimità.

Considerato che, secondo il costante orientamento di questa Corte, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione, salva l'ipotesi, in via del tutto eccezionale, in cui la legge impugnata incida specificamente sulla sfera di attribuzione costituzionale di altre regioni o province autonome (ordinanza letta all'udienza 12 novembre 2024 e allegata alla sentenza n. 192 del 2024);

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);

che, dunque, l'intervento della società RWE deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento in giudizio della società RWE Renewables Italia srl.

F.to: Giovanni Amoroso, Presidente

Sentenza: 27 febbraio 2025, n. 32

Materie: tutela della salute - registro tumori

Parametri invocati: art. 120, secondo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 5 della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9 (Modifica e integrazione della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 "Istituzione del Registro tumori di popolazione della Regione Calabria), che introduce l'art. 3-*ter* nella l.r. Calabria 2/2016, limitatamente alla lettera b) del comma 1 di quest'ultimo

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9, (Modifica e integrazione della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 "Istituzione del Registro tumori di popolazione della Regione Calabria").

Tale articolo, che introduce l'art. 3-*ter*, nella l.r. Calabria 2/2016, è impugnato nella parte in cui prevede, al comma 1, lettera *b*), di quest'ultimo, che la Giunta regionale riferisca annualmente alla commissione consiliare competente in merito agli "interventi da parte della Giunta regionale nella programmazione sanitaria e nella rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera, anche in termini di campagne di prevenzione specifiche per aree geografiche o tipologia di *screening*, che tengano conto delle analisi e delle ricerche elaborate grazie ai dati raccolti dal Registro tumori della Regione Calabria".

Secondo il ricorrente, la disposizione censurata assegnerebbe alla Giunta regionale compiti incidenti sulle attribuzioni del commissario *ad acta* inerenti all'attuazione degli obiettivi del piano di rientro e dei connessi programmi operativi, e in tal modo interferirebbe, pur solo potenzialmente, con le medesime, ponendosi in contrasto con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Tale assunto è argomentato sulla base della ritenuta riconducibilità degli interventi della Giunta ai compiti indicati nella delibera 27 novembre 2020 del Consiglio dei ministri, di nomina del commissario, fra cui sono annoverate sia le iniziative volte a ricondurre il livello di erogazione dei livelli essenziali di assistenza agli standard di riferimento, in particolare con riguardo all'adesione agli *screening* oncologici, all'assistenza territoriale ed alla qualità e sicurezza dell'assistenza ospedaliera; sia le azioni volte alla revisione ed attuazione del provvedimento di riassetto della rete di assistenza territoriale.

Secondo la Consulta la questione non è fondata.

La Corte ricostruisce in via preliminare il quadro normativo in materia di registri dei tumori, richiamando in primo luogo la seguente disciplina statale:

- l'art. 12, comma 10, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), con cui è stata disposta (comma 10) l'istituzione di sistemi di sorveglianza e di varie tipologie di registri, fra cui i registri dei tumori, e che autorizza, peraltro, le regioni e le province autonome (comma 12) a istituire con propria legge registri di tumori e di altre patologie "di rilevanza regionale e provinciale", diversi da quelli di cui al comma 10;

- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 marzo 2017, con cui sono stati puntualmente identificati i sistemi di sorveglianza e i registri, che sono stati classificati in sistemi e registri di rilevanza nazionale e regionale e sistemi e registri di rilevanza esclusivamente regionale;
- la legge 22 marzo 2019, n. 29, che ha istituito la Rete nazionale dei registri dei tumori, stabilendo che tale rete sia alimentata dai dati forniti da regioni e province autonome e configurando il conferimento dei dati da parte di queste ultime alla stregua di uno specifico adempimento rilevante ai fini delle valutazioni spettanti al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali;
- l'art. 1, comma 463, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) che ha, inoltre, disposto lo stanziamento annuale di specifiche risorse; risorse che sono state ripartite fra tutte le regioni secondo criteri e modalità definite con decreto ministeriale;
- il decreto del Ministro della salute 1° agosto 2023, con cui, in corrispondenza con l'istituzione del Registro nazionale tumori, si è anche prevista la realizzazione del Registro tumori di rilevanza regionale sulla base dei registri dei tumori di popolazione già operanti.

La Corte sottolinea poi come anche la Regione Calabria abbia parallelamente proceduto con alcuni significativi interventi in materia.

Con la l.r. Calabria 2/2016, è stata portata a compimento l'istituzione del "Registro tumori di popolazione", realizzata mettendo in rete i registri tumori, per garantire la totale copertura della registrazione oncologica su tutto il territorio calabrese.

Negli anni successivi è stato lo stesso commissario *ad acta* a intervenire sul tema. Il programma operativo 2022-2025, approvato dal commissario per assicurare il perseguimento degli obiettivi del piano di rientro dal disavanzo sanitario non ancora raggiunti, indica un elenco di azioni inerenti alla "prevenzione" da realizzare in via prioritaria, fra cui viene menzionata la realizzazione di un piano volto ad incrementare ed estendere l'adesione e la copertura degli "*screening* oncologici di popolazione", basato sull'analisi dei dati dei registri dei tumori presenti a livello regionale, affidata al Dipartimento tutela della salute e servizi socio-sanitari, articolazione della Giunta regionale. Il medesimo Dipartimento è inoltre chiamato a collaborare al raggiungimento di uno degli obiettivi specifici individuati dallo stesso programma operativo, cioè la realizzazione di un Centro coordinatore dei programmi di *screening* oncologici di popolazione.

Il commissario *ad acta* ha poi istituito, presso il Dipartimento competente in materia di tutela della salute della Giunta regionale, la "Cabina di regia" del registro tumori della Regione Calabria, con compiti di controllo, coordinamento, promozione e individuazione dei "bisogni formativi" e delle "risorse umane e tecnologiche necessarie per assicurare la piena realizzazione e operatività, presso la Regione Calabria, del Registro Tumori regionale in grado di alimentare il Registro Tumori Nazionale".

Nel quadro così ridefinito dal nuovo programma operativo e dalle misure introdotte dal commissario *ad acta*, il legislatore regionale è nuovamente intervenuto, con la l.r. 9/2024, ad apportare modifiche e integrazioni alla legge regionale istitutiva del registro tumori della popolazione regionale, ribadendo l'imputazione al Dipartimento competente in materia di tutela della salute della gestione dei registri tumori presenti sul territorio calabrese, come espressamente indicato nel programma operativo 2022-2025; e individuando nel medesimo Dipartimento la sede del Centro di coordinamento regionale dei registri tumori.

In corrispondenza della moltiplicazione di compiti e funzioni del Centro di coordinamento regionale dei registri tumori e, in definitiva, del Dipartimento regionale competente in materia di tutela della salute, il citato art. 3-*ter*, comma 1, prescrive che, sulla base dei dati e delle informazioni prodotte dal suddetto Centro, la Giunta regionale, di cui il Dipartimento salute costituisce un'articolazione, riferisca annualmente alla competente commissione consiliare dell'attività svolta, fornendo dati e informazioni sul livello raggiunto relativamente alla mappatura di tutte le patologie tumorali nel territorio regionale (lettera *a*); sulle criticità riscontrate nella gestione del Registro tumori della Regione Calabria (lettera *c*); sulle criticità verificatesi nella applicazione della normativa

istitutiva del Registro tumori di popolazione della Regione Calabria (lettera *e*); nonché in ordine alle proposte idonee alla soluzione di eventuali problematiche e valutazioni di merito dell'impatto dell'ambiente sulla salute dei cittadini (lettera *d*).

Fra i dati e le informazioni su cui la Giunta è chiamata a riferire, l'art. 3-*ter*, comma 1, annovera anche, alla lettera *b*), gli interventi che la stessa abbia realizzato nella programmazione sanitaria e nella rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera "anche in termini di campagne di prevenzione specifiche per aree geografiche o tipologia di *screening*, che tengano conto delle analisi e delle ricerche elaborate grazie ai dati raccolti dal Registro tumori della Regione Calabria".

A giudizio della Corte quest'ultima previsione - specifico oggetto delle censure del ricorrente - deve essere intesa come volta a prescrivere alla Giunta regionale di dare conto, annualmente, al Consiglio anche di quegli interventi che essa stessa e il Dipartimento tutela della salute abbiano realizzato in attuazione di quanto previsto dal programma operativo 2022-2025 e dai decreti del commissario *ad acta*; e quindi degli interventi relativi *al ristretto ambito della gestione dei registri dei tumori e delle eventuali connesse forme di collaborazione al progetto di ampliamento dell'adesione e copertura degli screening oncologici, ivi espressamente indicate, in considerazione della loro ricaduta sulla programmazione sanitaria e sulla stessa formulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera, in termini di campagne di prevenzione.*

Così interpretata, la disposizione regionale impugnata – che si limita a porre in capo alla Giunta un mero obbligo di relazione annuale alla commissione consiliare competente, senza comportare, di per sé, alcun aggravio sul bilancio regionale – *lungi dal configurare un ostacolo, anche solo potenziale, al perseguimento degli obiettivi del programma operativo, ne costituisce al contrario attuazione, nella prospettiva del progressivo recupero della leale collaborazione fra la Regione Calabria e lo Stato.*

SENTENZA N. 32
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9, recante «Modifica e integrazione della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del Registro tumori di popolazione della Regione Calabria)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 14 maggio 2024, depositato in cancelleria il successivo 15 maggio, iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udita nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 27 febbraio 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 18 del 2024), ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 5 della legge reg. Calabria n. 9 del 2024, che ha introdotto modifiche e integrazioni alla precedente legge reg. Calabria n. 2 del 2016, istitutiva del «Registro tumori di popolazione della Regione Calabria».

In particolare, l'art. 5 della legge reg. Calabria n. 9 del 2024 è impugnato nella parte in cui ha inserito l'art. 3-*ter* nella legge reg. Calabria n. 2 del 2016, il quale prevede, al comma 1, lettera *b*), interventi da parte della Giunta regionale nella programmazione sanitaria e nella rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera, nonché la consequenziale, attività di relazione alla commissione consiliare competente.

Secondo il ricorrente, tale disposizione assegnerebbe alla Giunta regionale compiti incidenti sulle attribuzioni del commissario *ad acta* inerenti all'attuazione degli obiettivi del piano di rientro e dei connessi programmi operativi e, in tal modo, interferirebbe, pur solo potenzialmente, con le medesime, ponendosi in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost.

2.– Preliminarmente occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa della Regione.

Quest'ultima ritiene che, nel ricorso, non sia fornita alcuna dimostrazione a sostegno della lamentata interferenza da parte della disposizione regionale impugnata, che riguarderebbe attività di mero utilizzo dei dati del registro tumori della Regione Calabria in vista di campagne di prevenzione, sulle attribuzioni del commissario *ad acta*, che attengono all'«adesione agli *screening o*ncologici», secondo quanto stabilito nella delibera del Consiglio dei ministri che definisce i termini del mandato

(in specie, lettera *b*, numero 1, della delibera del Consiglio dei ministri 27 novembre 2020, cui rinvia la delibera del Consiglio dei ministri 4 novembre 2021, di nomina del nuovo commissario *ad acta*).

2.1.– L'eccezione non è fondata.

Secondo l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via principale l'onere del ricorrente di fornire una motivazione non meramente assertiva a fondamento dell'impugnazione si pone in termini ancor più pregnanti che nei giudizi in via incidentale (sentenze n. 202, n. 174, n. 169 e n. 133 del 2024).

Nella specie, tuttavia, pur nella sinteticità delle argomentazioni, il ricorso è formulato in modo tale da raggiungere la soglia minima di chiarezza e di completezza necessaria a consentire l'esame nel merito della questione promossa.

Il ricorrente, infatti, assume che l'art. 5 della legge reg. Calabria n. 9 del 2024 vìoli l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto – nel prevedere che la Giunta regionale riferisca annualmente alla commissione consiliare competente in ordine ai propri interventi sulla programmazione sanitaria e sulla rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera, «anche in termini di campagne di prevenzione specifiche per aree geografiche o tipologia di *screening,* che tengano conto delle analisi e delle ricerche elaborate grazie ai dati raccolti dal Registro tumori della Regione Calabria» – riconoscerebbe alla medesima Giunta la possibilità di intervenire su materie comprese nel mandato del commissario *ad acta*, interferendo così con l'esercizio del potere sostitutivo affidato a quest'ultimo dal Governo. Tale assunto è argomentato sulla base della ritenuta riconducibilità degli interventi della Giunta ai compiti indicati nella delibera di nomina del commissario, fra cui sono annoverate le iniziative volte a «ricondurre il livello di erogazione dei livelli essenziali di assistenza agli standard di riferimento, in particolare con riguardo all'adesione agli *screening* oncologici, all'assistenza territoriale ed alla qualità e sicurezza dell'assistenza ospedaliera» (lettera *b,* numero 1, della delibera 27 novembre 2020 del Consiglio dei ministri), nonché le azioni volte alla «revisione ed attuazione del provvedimento di riassetto della rete di assistenza territoriale, in coerenza con quanto previsto dalla normativa vigente e con le indicazioni dei Tavoli tecnici di verifica» (lettera *b,* numero 5, della medesima delibera).

La richiamata prospettazione – la valutazione della cui fondatezza attiene al merito – è sufficiente a chiarire i termini della questione promossa dal ricorrente, che supera, quindi, il vaglio di ammissibilità.

3.– Nel merito, la questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

3.1.– Secondo l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, tenuto conto della natura vincolante, per le regioni, degli accordi stipulati con lo Stato, che hanno portato alla sottoscrizione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei successivi programmi operativi (nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi del piano nel triennio), la nomina del commissario *ad acta* costituisce esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, volto a garantire, nel caso di «persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi» (sentenza n. 14 del 2017), l'unità economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti al diritto fondamentale alla salute (sentenze n. 20 del 2023, n. 200 del 2019, n. 199 del 2018, n. 190 e n. 14 del 2017).

Pertanto, le funzioni affidate al medesimo commissario, definite nel mandato conferitogli e «specificate dai programmi operativi» (sentenza n. 20 del 2023), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (sentenze n. 20 del 2023, n. 200 del 2019, n. 247 e n. 199 del 2018, n. 190 e n. 14 del 2017).

È, infatti, proprio il rispetto del principio di leale collaborazione, posto a presidio della realizzazione degli obiettivi degli accordi di cui al piano di rientro e ai programmi operativi, a esigere «che la regione non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario e non ostacoli il perseguimento degli obiettivi del piano di rientro» (sentenza n. 217 del 2020).

In questa prospettiva, questa Corte ha più volte affermato che, anche allorquando non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, «la mera potenziale situazione di interferenza con le funzioni commissariali è idonea […] ad integrare la violazione dell'art. 120,

secondo comma, Cost.» (sentenza n. 110 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 14 del 2017). Ciò in quanto «"ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale 'avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione, del mandato commissariale […]' (sentenza n. 131 del 2012)" (sentenza n. 18 del 2013)» (ancora, sentenza n. 110 del 2014).

3.1.1.– Tanto premesso, considerato che la Regione Calabria è sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario sin dal 2009, sulla base di un accordo originariamente siglato il 17 dicembre 2009 – poi proseguito per effetto di successivi programmi operativi – ed è in regime di commissariamento sin dal 2010, per valutare se la disposizione regionale impugnata preveda misure che costituiscono un'interferenza, anche solo potenziale, con le funzioni del commissario *ad acta*, occorre, in via preliminare, esaminarne l'impatto alla luce del contesto normativo e provvedimentale di riferimento.

3.1.2.– La legge reg. Calabria n. 9 del 2024, in cui si inserisce la previsione impugnata, integra – e modifica – la disciplina dettata dalla precedente legge reg. Calabria n. 2 del 2016, istitutiva del «Registro tumori di popolazione della Regione Calabria», in armonia con specifiche indicazioni del legislatore statale, che ha impresso una significativa evoluzione al quadro normativo del settore.

A livello nazionale, infatti, già con l'art. 12, comma 10, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, è stata disposta l'istituzione di sistemi di sorveglianza e di varie tipologie di registri, fra cui i registri dei tumori, «allo scopo di garantire un sistema attivo di raccolta sistematica di dati anagrafici, sanitari ed epidemiologici per registrare e caratterizzare tutti i casi di rischio per la salute, di una particolare malattia o di una condizione di salute rilevante in una popolazione definita» e in vista dell'obiettivo ultimo di «prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, programmazione sanitaria, verifica della qualità delle cure, valutazione dell'assistenza sanitaria e di ricerca scientifica in ambito medico, biomedico ed epidemiologico», sulla base del necessario coinvolgimento di regioni e province autonome.

Nel demandare l'effettiva istituzione di tali registri a un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi su proposta del Ministro della salute e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'art. 12, al comma 12, autorizzava, peraltro, le regioni e le province autonome a istituire con propria legge registri di tumori e di altre patologie «di rilevanza regionale e provinciale diversi da quelli di cui al comma 10».

Con la successiva adozione del d.P.C.m. 3 marzo 2017 (Identificazione dei sistemi di sorveglianza e dei registri di mortalità, di tumori e di altre patologie), attuativo del citato art. 12, comma 10, del d.l. n. 179 del 2012, come convertito, sono stati, poi, puntualmente identificati i sistemi di sorveglianza e i registri, che sono stati classificati in sistemi e registri di rilevanza nazionale e regionale e sistemi e registri di rilevanza esclusivamente regionale. Le regioni e le province autonome, direttamente coinvolte, sono state, di conseguenza, chiamate a dare attuazione alle citate disposizioni e a stabilire procedure e regole – ove non ancora vigenti – per la raccolta dei dati regionali (o provinciali) (art. 6, commi 3 e 4).

Un ulteriore passo nella direzione di una ancor più stretta collaborazione delle regioni e delle province autonome quanto alla gestione dei registri dei tumori, è stato, inoltre, compiuto con l'approvazione della legge 22 marzo 2019, n. 29 (Istituzione e disciplina della Rete nazionale dei registri dei tumori e dei sistemi di sorveglianza e del referto epidemiologico per il controllo sanitario della popolazione), che ha istituito la Rete nazionale dei registri dei tumori (di cui al d.P.C.m. 3 marzo 2017), nell'ottica di «coordinamento, standardizzazione e supervisione dei dati» (art.1, comma 1, lettera *a*), per un più ampio e corretto monitoraggio e studio delle patologie oncologiche in vista dell'obiettivo di agevolarne la prevenzione, diagnosi e cura, ma anche di incidere sulla programmazione sanitaria rendendola più adeguata. Con la citata legge si è, infatti, stabilito che tale rete sia alimentata dai dati forniti da regioni e province autonome e si è configurato il conferimento dei dati da parte di queste ultime alla stregua di uno specifico adempimento rilevante ai fini delle valutazioni spettanti al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali (art. 5, comma 1).

A fronte del rilievo assegnato alla realizzazione della suddetta rete nazionale, l'art. 1, comma 463, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) ha, inoltre, disposto lo stanziamento annuale di specifiche risorse (di recente incrementate per effetto dell'art. 1, comma 309, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027»); risorse che sono state ripartite fra tutte le regioni – ivi comprese quelle commissariate e quindi inclusa la Regione Calabria – secondo criteri e modalità definite con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 12 agosto 2021.

Infine, con decreto del Ministro della salute 1° agosto 2023, in corrispondenza con l'istituzione del «Registro nazionale tumori», si è anche prevista la realizzazione del «Registro tumori di rilevanza regionale» sulla base dei registri dei tumori di popolazione già operanti (art. 4, comma 3).

3.1.3.– Parallelamente alla richiamata evoluzione del quadro normativo statale relativo ai registri dei tumori, anche la Regione Calabria ha proceduto con alcuni significativi interventi in materia.

Con la legge reg. Calabria n. 2 del 2016, è stata portata a compimento l'istituzione del «Registro tumori di popolazione», realizzata mettendo in rete i registri tumori, già esistenti e individuati nella deliberazione della Giunta regionale 25 marzo 2010, n. 289, al fine di «assicurare la totale copertura della registrazione oncologica su tutto il territorio calabrese» (art. 1). Con la medesima legge regionale, si è altresì assegnato a un apposito Centro di coordinamento regionale il compito di «proporre soluzioni idonee al conseguimento, in tempi brevi, dell'obiettivo dell'accreditamento» presso l'Associazione italiana registri tumori dei registri tumori non ancora accreditati, nonché quello di mettere in atto «ogni idonea azione finalizzata al miglioramento della prevenzione, della diagnosi e della terapia della patologia oncologica nel territorio della Regione Calabria» (art. 2, comma 2, nella formulazione all'epoca vigente). Ciò, tuttavia, senza oneri a carico del bilancio regionale, trattandosi di Regione sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario e, peraltro, già in regime di commissariamento.

Negli anni successivi è stato lo stesso commissario *ad acta* a intervenire sul tema, in linea con il legislatore statale.

In considerazione della necessità di assicurare il perseguimento degli obiettivi del piano di rientro dal disavanzo sanitario non ancora raggiunti, con decreto 18 novembre 2022, n. 162, il commissario ha approvato il programma operativo 2022-2025 predisposto ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009. Tale programma, definito con l'accordo dello Stato, indica un elenco di azioni inerenti alla «prevenzione» da realizzare in via prioritaria, fra cui viene menzionata la realizzazione di un piano volto ad incrementare ed estendere l'adesione e la copertura degli «*screening* oncologici di popolazione» (punto 15.2), basato sull'analisi dei dati dei registri dei tumori presenti a livello regionale, che viene affidata al Dipartimento tutela della salute e servizi socio-sanitari, articolazione della Giunta regionale. Il medesimo Dipartimento è, inoltre, chiamato a collaborare per il raggiungimento di uno degli obiettivi specifici individuati dallo stesso programma operativo, sempre con riguardo agli *screening* oncologici di popolazione (punto 15.2), cioè la realizzazione di un Centro coordinatore dei programmi di *screening*.

Con successivo decreto 29 dicembre 2023, n. 333, il commissario *ad acta* ha inoltre istituito, presso il Dipartimento competente in materia di tutela della salute (ridenominato Salute e welfare) della Giunta regionale, la «Cabina di regia» del registro tumori della Regione Calabria, affidandole compiti di controllo, coordinamento, promozione e individuazione dei «bisogni formativi» e delle «risorse umane e tecnologiche necessarie per rispondere alle finalità» di assicurare la «piena realizzazione e operatività, presso la Regione Calabria, del Registro Tumori regionale in grado di alimentare il Registro Tumori Nazionale». Con il medesimo provvedimento ha altresì approvato il progetto di realizzazione di una piattaforma unica per la gestione dei registri tumori da parte di tutte le aziende sanitarie provinciali, affidandone l'implementazione al Dipartimento salute e welfare e ravvisando la copertura dei relativi costi nelle risorse stanziate dal legislatore statale, sulla base della legge finanziaria per il 2020.

Nel quadro così ridefinito dal nuovo programma operativo e dalle misure introdotte dal commissario *ad acta*, il legislatore regionale è, quindi, nuovamente intervenuto, con la legge reg. Calabria n. 9 del 2024, ad apportare modifiche e integrazioni alla legge regionale istitutiva del registro tumori della popolazione regionale al fine – come si legge nella relazione illustrativa della proposta di legge – di «superare alcune criticità che ne limitano la piena attuazione nel perseguimento dei relativi principi e finalità». In tale prospettiva, non solo si è ribadita l'imputazione al Dipartimento competente in materia di tutela della salute della gestione dei registri tumori presenti sul territorio calabrese, come espressamente indicato nel programma operativo 2022-2025, ma si è anche individuato nel medesimo Dipartimento la sede del Centro di coordinamento regionale dei registri tumori, cui sono state espressamente assegnate funzioni di monitoraggio e di valutazione dell'operato dei registri territoriali, nonché una funzione di proposta per la risoluzione di eventuali problematiche, in linea con il coinvolgimento dello stesso Dipartimento nella ridefinizione dei programmi di *screening* per le patologie oncologiche prefigurato dal programma operativo.

3.1.4.– È dunque in questo articolato contesto che occorre esaminare la portata dell'art. 3-*ter* della legge reg. Calabria n. 2 del 2016, come inserito dall'impugnato art. 5 della legge reg. Calabria n. 9 del 2024.

In corrispondenza della moltiplicazione di compiti e funzioni del Centro di coordinamento regionale dei registri tumori e, in definitiva, del Dipartimento regionale competente in materia di tutela della salute, il citato art. 3-*ter*, comma 1, prescrive che, sulla base «dei dati e delle informazioni prodotte» dal suddetto Centro, la Giunta regionale, di cui il Dipartimento salute costituisce un'articolazione, riferisca annualmente alla competente commissione consiliare dell'attività svolta, in attuazione di quanto previsto dalla legge e, quindi, in relazione al «livello raggiunto relativamente alla mappatura di tutte le patologie tumorali nel territorio regionale» (lettera *a*), o alle «criticità riscontrate nella gestione del Registro tumori della Regione Calabria» (lettera *c*), o ancora alle «criticità verificatesi nella applicazione della presente legge» (lettera *e*), nonché in ordine alle «proposte idonee alla soluzione di eventuali problematiche e valutazioni di merito dell'impatto dell'ambiente sulla salute dei cittadini» (lettera *d*).

Fra i dati e le informazioni su cui la Giunta è chiamata a riferire, il citato art. 3-*ter*, comma 1, annovera anche, alla lettera *b*), gli interventi che la stessa abbia realizzato quanto alla programmazione sanitaria e alla rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera «anche in termini di campagne di prevenzione specifiche per aree geografiche o tipologia di *screening*, che tengano conto delle analisi e delle ricerche elaborate grazie ai dati raccolti dal Registro tumori della Regione Calabria».

Quest'ultima previsione – specifico oggetto delle censure del ricorrente – deve, dunque, essere intesa come volta a prescrivere alla Giunta regionale di dare conto, annualmente, al Consiglio anche di quegli interventi che essa stessa e, in specie, per essa, il Dipartimento tutela della salute, abbiano realizzato in attuazione di quanto previsto dal programma operativo 2022-2025 e dai decreti del commissario *ad acta*. E, quindi, degli interventi relativi al ristretto ambito della gestione dei registri dei tumori e delle eventuali connesse forme di collaborazione al progetto di ampliamento dell'adesione e copertura degli *screening* oncologici, ivi espressamente indicate, in considerazione della loro ricaduta sulla programmazione sanitaria e sulla stessa formulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera, in termini di campagne di prevenzione. Ciò, peraltro, in armonia con le finalità che, come si è detto, da tempo il legislatore statale ha individuato con riguardo all'impiego dei registri dei tumori in termini di prevenzione, diagnosi e cura delle patologie oncologiche e del connesso necessario adeguamento della programmazione sanitaria.

Così interpretata, la disposizione regionale impugnata – che, peraltro, si limita a porre in capo alla Giunta un mero obbligo di relazione annuale alla commissione consiliare competente, senza comportare, di per sé, alcun aggravio sul bilancio regionale – lungi dal configurare un ostacolo, anche solo potenziale, al perseguimento degli obiettivi del programma operativo, ne costituisce al contrario attuazione, nella prospettiva del progressivo recupero della leale collaborazione fra la Regione Calabria e lo Stato. Tale collaborazione, agevolata dalla circostanza che, dal 2021, la figura del

commissario *ad acta* è tornata a coincidere con quella del Presidente della Giunta regionale, trova, infatti, concreta espressione nel rigoroso adempimento da parte della medesima Regione dei compiti individuati nel programma operativo per il perseguimento degli obiettivi concordati, in vista del superiore interesse alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti al diritto fondamentale alla salute nel territorio calabrese. Ciò nella più ampia prospettiva del superamento della lunga crisi della sanità della Regione, che consenta, al più presto, a quest'ultima «di «tornare a garantire i beni [...] al momento compromessi» (sentenza n. 168 del 2021).

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Calabria n. 9 del 2024 non è fondata, nei sensi di cui in motivazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9, recante «Modifica e integrazione della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del Registro tumori di popolazione della Regione Calabria)», nella parte in cui ha introdotto l'art. 3-*ter*, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Calabria 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del Registro tumori di popolazione della Regione Calabria), promossa, in riferimento all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2025
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 25 febbraio 2025, n. 37

Materia: Espropriazione per pubblica utilità

Parametri invocati: artt. 3, 42, 53, 97 e 117, primo comma, Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale regionale di giustizia amministrativa (TRGA)- Bolzano/*Verwaltungsgericht* – Bozen

Oggetto: art. 61, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio)

Esito: Illegittimità costituzionale in parte qua.

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La Corte costituzionale, con la sentenza in esame, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio) nella parte in cui dispone che il termine di efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio è di 10 anni, anziché 5 anni, come stabilito dall'articolo 9, comma 2, del testo unico edilizia (d.P.R. n. 327/2001).

La durata dei vincoli preordinati all'esproprio individua il c.d. "periodo di franchigia", ovvero il periodo durante il quale non sorge l'obbligo di indennizzo; le regioni a statuto speciale e le province autonome, nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusiva in materia urbanistica, possono prevedere una durata diversa rispetto al quinquennio stabilito dalla normativa statale, purché la scelta sia giustificata da particolari esigenze emergenti dalla realtà sociale. Nel caso di specie, per la Corte tali esigenze non sussistono per le ragioni di seguito esposte.

La disposizione censurata, rubricata "Efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio", stabilisce che le prescrizioni del piano urbanistico comunale che assoggettano determinate aree a vincoli preordinati all'esproprio perdono ogni efficacia e le aree interessate riacquistano le destinazioni precedenti se, entro 10 anni dalla data di approvazione del piano o della variante puntuale allo stesso, gli enti competenti non hanno provveduto all'acquisizione delle aree stesse o il Consiglio comunale non ha confermato con motivazione specifica il permanere della pubblica utilità.

La questione di legittimità della norma *de qua* è stata sottoposta all'esame della Consulta dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Bolzano il quale era stato investito del ricorso proposto dalla Generalbau spa nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, al fine di ottenere l'annullamento della delibera della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano 3 ottobre 2023, n. 851, con cui è stata approvata, in via definitiva, una modifica al piano urbanistico del Comune di Bolzano, prevedendo su un'area di proprietà della società ricorrente una zona per attrezzature pubbliche sovracomunali da destinare alla realizzazione del nuovo Museo archeologico dell'Alto Adige.

Per il tribunale ricorrente, la norma censurata violerebbe l'art. 3 della Cost. in primo luogo per la disparità di trattamento tra i cittadini residenti nella Provincia autonoma di Bolzano e i cittadini residenti nel restante territorio nazionale, insita nella previsione di vincoli preordinati all'esproprio di durata doppia rispetto a quella contemplata dalla disciplina statale di cui all'art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001; in secondo luogo, per difetto di ragionevolezza e per arbitrarietà, non essendo ravvisabile alcuna adeguata giustificazione di tale compressione del diritto di proprietà. Sarebbero violati, altresì, gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz.

CEDU, poiché l'apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio che comprometta la piena disponibilità di un immobile per dieci anni, suscettibili di proroga, non sarebbe rispondente ai canoni di ragionevolezza e di proporzionalità. Infine, la disposizione censurata violerebbe l'art. 97 Cost., per la lesione del principio di imparzialità dell'amministrazione, e l'art. 53 Cost., considerata la permanenza dell'obbligo del proprietario di versare le imposte comunali sugli immobili, nonostante l'indisponibilità del bene gravato dal vincolo.

La questione di legittimità investe il tema della durata dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio. Tali vincoli consistono in previsioni urbanistiche da cui deriva l'inedificabilità di aree determinate, in attesa che le stesse vengano espropriate per la realizzazione di opere di interesse generale. Sono misure puntuali a contenuto particolare, perché precludono ai proprietari la facoltà di costruire, riservandola alla pubblica amministrazione per finalità collettive, previa apprensione del bene. Tali misure rappresentano una sorta di anticipazione dell'effetto ablativo che si produrrà mediante l'emissione del provvedimento espropriativo, Secondo costante giurisprudenza costituzionale, si tratta *di misure che comportano, come effetto pratico, uno svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati*, comportanti inedificabilità assoluta (sentenza n. 6 del 1966, sviluppata nella successiva n. 55 del 1968, e, tra le più recenti, le sentenze n. 344 del 1995; n. 379 del 1994; n. 186 e n. 185 del 1993; n. 141 del 1992). Sul piano costituzionale, il principale problema posto dai vincoli urbanistici preordinati all'esproprio attiene alla loro compatibilità con l'art. 42 Cost., che tutela il diritto di proprietà condizionando l'espropriazione per motivi di interesse generale al riconoscimento di un indennizzo. Con la citata sentenza n. 55 del 1968, è stata dichiarata l'illegittimità dei numeri 2), 3) e 4) dell'art. 7, secondo comma, della legge n. 1150 del 1942, nonché dell'art. 40 della stessa legge, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per le limitazioni espropriative a tempo indeterminato. Di conseguenza, allorquando si è trattato di sciogliere l'alternativa tra un indennizzo da corrispondere immediatamente, al momento dell'apposizione del vincolo di durata indeterminata, e un vincolo senza immediato indennizzo ma a tempo determinato, il legislatore ha optato per tale seconda soluzione, con la legge n. 1187 del 1968, il cui art. 2, secondo comma - riprodotto poi nel comma 2 dell'art. 9 del d.p.r. 327 del 2001 - ha stabilito la durata quinquennale del vincolo, periodo comunemente detto di franchigia, durante il quale la necessità di corrispondere un indennizzo è esclusa. Con la sentenza n. 179, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, secondo comma, numeri 2), 3) e 4), e 40 della legge n. 1150 del 1942, e 2, primo comma, della legge n. 1187 del 1968, nella parte in cui consentiva alla pubblica amministrazione di reiterare i vincoli espropriativi scaduti senza la previsione di un indennizzo.

Il quadro normativo che il legislatore ha delineato a seguito degli interventi demolitori della Corte è il seguente: il vincolo urbanistico preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni, nel corso dei quali al proprietario del bene non è dovuto alcun indennizzo (art. 9, comma 2) e decade se, entro tale termine, non è dichiarata la pubblica utilità dell'opera (art. 9, comma 3). Una volta decaduto e, dunque, divenuto inefficace, il vincolo può solo essere motivatamente reiterato, subordinatamente alla previa approvazione di un nuovo piano urbanistico generale o di una sua variante (art. 9, comma 4) e con la corresponsione di un apposito indennizzo (art. 39). Per la Corte, inoltre, le stesse garanzie devono essere poste a fondamento di un'eventuale proroga del vincolo prima della sua naturale scadenza (, sentenza n. 314 del 2007).

I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, pertanto, non danno luogo all'indennizzo solo se rispettano la durata del periodo di franchigia. La determinazione di tale durata compete al legislatore statale e a quello delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. La Corte, cui è rimessa la verifica della ragionevolezza della scelta legislativa, ha stabilito che con la previsione della durata quinquennale del vincolo sia stato individuato un ragionevole punto di equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco, ritenendo pertanto violato l'art. 42, terzo comma, Cost. in tutti i casi in cui la legislazione regionale preveda termini più lunghi senza riconoscere alcun indennizzo. La diversa durata del vincolo stabilita dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome

nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusiva in materia urbanistica è compatibile con la Costituzione solo se sussistono ragioni giustificative e sempre che non appaia irragionevole o arbitraria poiché diretta ad adattare la disciplina urbanistica alle particolari esigenze emergenti dalla realtà sociale e locale.

Con riferimento alla norma provinciale censurata, la Corte esclude la violazione dell'art. 3 per lesione del principio di eguaglianza, in quanto la Provincia autonoma di Bolzano ha operato nell'ambito delle sue potestà legislative esclusive in materia di urbanistica e piani regolatori, nonché di espropriazione per pubblica utilità (art. 8, primo comma, numeri 5) e 22), dello statuto speciale); pertanto, lo stesso riconoscimento costituzionale di tali competenze comporta l'eventualità di una disciplina diversa rispetto a quella vigente in altre parti del territorio nazionale. La Corte ritiene invece fondata la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevolezza, arbitrarietà e sproporzione, nonché la violazione dell'art. 42 Cost. poiché la scelta della durata decennale dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio non è giustificata da alcun legame con realtà locali o peculiari esigenze sociali. La disposizione provinciale è quindi illegittima poiché ha superato il limite oltre il quale la compressione del diritto di proprietà, in mancanza di indennizzo, non può più considerarsi tollerabile in ragione delle finalità di interesse generale perseguite con l'apposizione di un vincolo urbanistico preordinato all'esproprio.

SENTENZA N. 37
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa (TRGA) - Bolzano/*Verwaltungsgericht* - Bozen nel procedimento vertente tra la Generalbau spa e la Provincia autonoma di Bolzano, con ordinanza del 31 maggio 2024, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione della Generalbau spa e della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Roberto Nania e Igor Janes per Generalbau spa e l'avvocato Jutta Segna per la Provincia autonoma di Bolzano;

deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il TRGA di Bolzano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, per violazione degli artt. 3, 42, 53, 97 e 117 Cost., quest'ultimo (di cui deve intendersi evocato il primo comma) in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Tale disposizione, recante la rubrica «Efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio», stabilisce che le prescrizioni del piano urbanistico comunale che assoggettano determinate aree a vincoli preordinati all'esproprio «perdono ogni efficacia e le aree interessate riacquistano le destinazioni precedenti se, entro 10 anni dalla data di approvazione del piano o della variante puntuale allo stesso, gli enti competenti non hanno provveduto all'acquisizione delle aree stesse o il Consiglio comunale non ha confermato con motivazione specifica il permanere della pubblica utilità».

Nel giudizio *a quo* la Generalbau spa ha impugnato la delibera della Giunta provinciale di Bolzano che, approvando una modifica d'ufficio al piano urbanistico del Comune di Bolzano, ha previsto su un'area di sua proprietà una zona per attrezzature pubbliche sovracomunali, destinandola alla realizzazione del nuovo Museo archeologico dell'Alto Adige.

1.1.– La disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., in primo luogo per la disparità di trattamento tra i cittadini residenti nella Provincia autonoma di Bolzano e i cittadini residenti nel restante territorio nazionale, insita nella previsione di vincoli preordinati all'esproprio di durata doppia rispetto a quella contemplata dalla disciplina statale di cui all'art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001; in secondo luogo, l'art. 3 Cost. sarebbe violato per difetto di ragionevolezza e per arbitrarietà, non essendo ravvisabile alcuna adeguata giustificazione di tale compressione del diritto di proprietà.

Sarebbero violati, altresì, gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, poiché l'apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio che comprometta la piena disponibilità di un immobile per dieci anni, suscettibili di proroga, non sarebbe rispondente ai canoni di ragionevolezza e di proporzionalità.

Infine, la disposizione censurata violerebbe l'art. 97 Cost., per la lesione del principio di imparzialità dell'amministrazione, e l'art. 53 Cost., considerata la permanenza dell'obbligo del proprietario di versare le imposte comunali sugli immobili, nonostante l'indisponibilità del bene gravato dal vincolo.

2.– In via preliminare, vanno innanzi tutto individuati l'oggetto e il *petitum* delle questioni.

Stando al dato letterale dell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* sembrerebbe dubitare della legittimità costituzionale dell'intero art. 61, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, ma dal contenuto delle censure si desume con chiarezza che l'oggetto delle questioni è circoscritto alla parte della disposizione che prevede la durata decennale dei vincoli preordinati all'esproprio.

Ancora sul piano letterale, il *petitum* formulato nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione appare diretto a una pronuncia integralmente ablatoria, ma dalla motivazione risultano con pari chiarezza il diverso contenuto e il reale verso delle censure, che mirano alla «dimidiazione» del termine di efficacia dei vincoli, attraverso un «intervento correttivo» di questa Corte. È richiesta, dunque, una pronuncia parzialmente ablatoria di tipo sostitutivo, che dichiari l'illegittimità costituzionale della disposizione provinciale nella parte in cui prevede che il termine di efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio è di «10 anni», anziché di «5 anni».

3.– Vanno preliminarmente esaminate, inoltre, le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano.

3.1.– In primo luogo, il giudice *a quo* avrebbe omesso di operare un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata, in quanto, errando nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, avrebbe esaminato solo le finalità della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, che disciplina la materia dell'edilizia e dell'urbanistica, mentre avrebbe dovuto considerare la peculiare disciplina contenuta nella legge prov. Bolzano n. 10 del 1991. Il che gli avrebbe consentito di individuare le cause giustificative della più lunga durata dei vincoli espropriativi in ambito provinciale rispetto alla durata quinquennale stabilita dal testo unico di cui al d.P.R. n. 327 del 2001.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente ha espressamente escluso la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, «trattandosi di questione riguardante la previsione di un termine temporale fisso e insuscettibile di subire variazioni». Tale argomentazione rende ammissibili le questioni, perché il giudice *a quo* ha ravvisato nel tenore letterale della disposizione l'impedimento a una sua diversa interpretazione compatibile con il dettato costituzionale. Le deduzioni svolte dalla difesa provinciale, che si traducono anche in una censura di incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, non riguardano l'ammissibilità, ma il merito delle questioni, nel cui ambito la disciplina provinciale sulle espropriazioni per pubblica utilità fornirebbe, in tesi, ragioni giustificative della maggiore durata del vincolo.

3.2.– In secondo luogo, ad avviso della Provincia autonoma, le questioni non sarebbero rilevanti, per plurime ragioni.

3.3.– Innanzi tutto, la sentenza non definitiva pronunciata dal giudice *a quo* contestualmente all'ordinanza di rimessione, nel respingere o dichiarare irricevibili i primi quattro motivi di impugnazione della delibera che ha modificato il piano urbanistico comunale, avrebbe integralmente rigettato, in rito e nel merito, la pretesa sostanziale dedotta in giudizio, consistente nella richiesta di annullamento della suddetta delibera. Mancherebbe pertanto il requisito dell'incidentalità, poiché nel processo principale non sussisterebbe più un *petitum* separato e distinto dalle questioni di legittimità costituzionale in esame, che costituiscono l'oggetto del quinto – e ultimo – motivo proposto in quel giudizio dalla ricorrente.

L'eccezione non è fondata.

Dall'accoglimento delle questioni deriverebbe la possibilità di annullare il provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* nella parte in cui, prescrivendo la destinazione dell'area alla realizzazione di un'opera di interesse generale, qual è il nuovo Museo archeologico dell'Alto Adige, ne ha automaticamente determinato, ai sensi dell'art. 61, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, l'assoggettamento a un vincolo preordinato all'esproprio della durata di dieci anni, anziché di cinque.

Ciò consente di ravvisare la permanenza nel processo principale di un *petitum* separato e distinto dalle questioni di legittimità costituzionale.

L'esistenza del requisito dell'incidentalità vale anche a escludere l'inammissibilità delle questioni per difetto di legittimazione del rimettente, eccepita dalla Provincia autonoma sull'assunto che quest'ultimo avrebbe introdotto in modo surrettizio una sorta di giudizio costituzionale in via principale o un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

3.4.– Inoltre, secondo la Provincia autonoma, l'asserita eccessività del periodo di indisponibilità del bene colpito dal vincolo espropriativo contrasterebbe, da un lato, con il fatto che alla società proprietaria è stato concesso l'utilizzo temporaneo dello stesso bene nelle more dell'approvazione del progetto museale (come accertato dal giudice *a quo* nel rigettare il quarto motivo di ricorso) e, d'altro lato, con l'integrale assorbimento degli effetti del vincolo in forza di un precedente vincolo indiretto di tutela storico-artistica gravante sul medesimo compendio immobiliare.

L'eccezione non è fondata.

Le considerazioni svolte dalla difesa provinciale non incidono sulla rilevanza delle questioni, poiché riguardano accertamenti di merito propri del giudizio *a quo*. Ai fini del controllo esterno sulla rilevanza, spettante a questa Corte, è sufficiente osservare che il rimettente ha non implausibilmente motivato sulla necessità di fare applicazione della disposizione censurata allo scopo di decidere la controversia sottoposta alla sua cognizione.

3.5.– Secondo la Provincia autonoma, infine, la questione riferita all'art. 53 Cost., che si incentra sulla permanenza in capo al proprietario dell'obbligo di pagare le imposte immobiliari, sarebbe eventualmente pregiudiziale alla definizione di una controversia tributaria, ove fosse impugnata la pretesa impositiva una volta decorsi i primi cinque anni di efficacia del vincolo.

Anche tale eccezione non è fondata.

La Provincia lamenta, in sostanza, la mancanza del rapporto di pregiudizialità tra la questione sollevata in riferimento all'art. 53 Cost., per lesione del principio di capacità contributiva, e il processo principale, poiché in quest'ultimo non si controverte di materia tributaria. Tale rapporto, tuttavia, non è determinato dal contenuto del parametro costituzionale di cui si prospetta la violazione, ma dalla necessità di applicare la disposizione censurata per definire il giudizio *a quo* (tra le tante, sentenze n. 151 del 2023 e n. 269 del 2022), necessità in ordine alla quale il rimettente, come si è visto, ha fornito una motivazione non implausibile, così da consentire il superamento del vaglio di ammissibilità.

4.– Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, per difetto di motivazione.

Il giudice *a quo*, infatti, non ha assolto l'onere di motivare la non manifesta infondatezza del prospettato dubbio di illegittimità costituzionale, in quanto l'ordinanza di rimessione non indica alcuna ragione a sostegno di uno specifico contrasto della disposizione censurata con il parametro interposto sovranazionale (sentenza n. 270 del 2020, in riferimento a un'analoga questione).

5.– Nel merito, si osserva che le questioni investono il tema della durata dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio.

Tali vincoli consistono in previsioni urbanistiche da cui deriva l'inedificabilità di aree determinate, in attesa che le stesse vengano espropriate per la realizzazione di opere di interesse generale. Sono misure puntuali a contenuto particolare, perché precludono a specifici proprietari la facoltà di costruire, riservandola alla pubblica amministrazione per finalità collettive, previa apprensione del bene. Tali misure rappresentano una sorta di anticipazione dell'effetto ablativo che

si produrrà mediante l'emissione del provvedimento espropriativo, destinando il bene che ne è interessato esclusivamente al fine pubblico cui mira la pianificazione.

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, si tratta di misure che «comporta[no] come effetto pratico uno svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati (sentenza n. 6 del 1966, sviluppata nella successiva n. 55 del 1968, e, tra le più recenti, le sentenze n. 344 del 1995; n. 379 del 1994; n. 186 e n. 185 del 1993; n. 141 del 1992), comportanti inedificabilità assoluta» (sentenza n. 179 del 1999).

Sul piano costituzionale, il principale problema posto dai vincoli urbanistici preordinati all'esproprio attiene alla loro compatibilità con l'art. 42 Cost., che tutela il diritto di proprietà condizionando l'espropriazione per motivi di interesse generale al riconoscimento di un indennizzo.

Questa Corte, con la sentenza n. 55 del 1968, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i numeri 2), 3) e 4) dell'art. 7, secondo comma, della legge n. 1150 del 1942, nonché l'art. 40 della stessa legge, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per le limitazioni espropriative a tempo indeterminato.

A seguito di questa sentenza, il legislatore statale, chiamato a sciogliere l'alternativa tra un indennizzo da corrispondere immediatamente, al momento dell'apposizione del vincolo di durata indeterminata, e un vincolo senza immediato indennizzo ma a tempo determinato, ha optato per tale seconda soluzione, con la legge n. 1187 del 1968, il cui art. 2, secondo comma, ha stabilito la durata quinquennale del vincolo, periodo comunemente detto di franchigia, durante il quale la necessità di corrispondere un indennizzo è esclusa.

Con la citata sentenza n. 179 del 1999 questa Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, secondo comma, numeri 2), 3) e 4), e 40 della legge n. 1150 del 1942, e 2, primo comma, della legge n. 1187 del 1968, nella parte in cui consentiva alla pubblica amministrazione di reiterare i vincoli espropriativi scaduti senza la previsione di un indennizzo.

Il legislatore statale si è adeguato a queste indicazioni con l'emanazione del già richiamato testo unico di cui al d.P.R. n. 327 del 2001.

In base alle norme da questo dettate, il vincolo urbanistico preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni, nel corso dei quali al proprietario del bene non è dovuto alcun indennizzo (art. 9, comma 2, che conferma *in parte qua* la previsione della legge n. 1187 del 1968), e decade se, entro tale termine, non è dichiarata la pubblica utilità dell'opera (art. 9, comma 3).

Una volta decaduto e, dunque, divenuto inefficace, il vincolo può solo essere motivatamente reiterato, subordinatamente alla previa approvazione di un nuovo piano urbanistico generale o di una sua variante (art. 9, comma 4) e con la corresponsione di un apposito indennizzo (art. 39).

Le stesse garanzie devono essere poste a fondamento di un'eventuale proroga del vincolo prima della sua naturale scadenza (in tal senso, sentenza n. 314 del 2007).

I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, pertanto, non danno luogo all'indennizzo solo se rispettano la durata del periodo di franchigia. La determinazione di tale durata compete al legislatore statale e a quello delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (sentenze n. 186 e n. 185 del 1993, n. 1164 del 1988), mentre a questa Corte è rimessa la verifica della ragionevolezza della scelta legislativa (sentenza n. 344 del 1995).

L'obbligo di indennizzo sorge dunque, una volta superato il periodo di ordinaria durata temporanea del vincolo, determinato dal legislatore entro limiti non irragionevoli (sentenza n. 148 del 2003, che richiama la sentenza n. 179 del 1999). Al riguardo, nella giurisprudenza costituzionale si è ritenuto che la richiamata disciplina di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001, prevedendo la durata quinquennale del vincolo, abbia individuato un «ragionevole punto di equilibrio» tra gli interessi pubblici e privati in gioco, onde deve ritenersi violato, tra l'altro, l'art. 42, terzo comma, Cost. in tutti i casi in cui la legislazione regionale vada oltre «il punto di tollerabilità individuato dal legislatore statale», senza riconoscere un indennizzo (sentenza n. 270 del 2020).

5.1.– In riferimento alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, questa Corte ha precisato che la diversa durata del vincolo da esse eventualmente prevista nell'esercizio della loro

potestà legislativa esclusiva in materia urbanistica è compatibile con la Costituzione, purché la stessa si fondi su «ragioni giustificative [...] apprezzate dalla discrezionalità legislativa entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà» (sentenza n. 179 del 1999).

La sussistenza di tali ragioni è stata riconosciuta nella giurisprudenza costituzionale in diverse occasioni, con specifico riferimento a normative della Regione siciliana e della Provincia autonoma di Trento (dotata, quest'ultima, di potestà legislative statutarie analoghe a quelle spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano).

In primo luogo, la sentenza n. 82 del 1982 ha ritenuto costituzionalmente legittima – in quanto giustificata dagli eventi sismici in precedenza verificatisi in Sicilia e dalle conseguenti ripercussioni su tutte le attività economiche nell'isola – la particolare durata dei vincoli, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, previsti dagli strumenti urbanistici generali, durata fissata dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 5 novembre 1973, n. 38 (Norme concernenti la durata dei vincoli degli strumenti urbanistici nel territorio della Regione siciliana), in dieci anni, anziché in cinque, come stabiliva l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968, vigente all'epoca.

La medesima situazione si è poi riprodotta con l'articolo unico della legge prov. Trento n. 11 del 1981, che pure aveva previsto la durata decennale dei vincoli posti dai programmi di fabbricazione. Anch'esso è stato ritenuto costituzionalmente legittimo, sul rilievo che la determinazione della durata dei vincoli urbanistici, sempre che non appaia irragionevole o arbitraria, rientra nella piena disponibilità del legislatore provinciale o regionale nell'esercizio di una potestà legislativa esclusiva, diretta a adattare la disciplina urbanistica alle particolari esigenze provinciali o regionali. Esigenze che, nella specie, sono state rinvenute nel fine di non pregiudicare l'attuazione della riforma urbanistica del 1975 e il compimento delle più importanti opere pubbliche, di fronte ai ritardi nell'adozione dei nuovi piani urbanistici comprensoriali e alla necessità di conservare in vita i programmi di fabbricazione preesistenti (sentenza n. 1164 del 1988).

La sentenza n. 186 del 1993 ha riguardato, invece, una disposizione regionale siciliana che stabiliva la proroga dei vincoli di inedificabilità di durata limitata nel tempo – fino al 31 dicembre 1992 – e necessaria alla revisione dei piani regolatori, nonché all'adozione di altre misure finalizzate all'ordinato sviluppo del territorio (art. 2, primo e secondo comma, della legge della Regione siciliana 30 aprile 1991, n. 15, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, in materia urbanistica e proroga di vincoli in materia di parchi e riserve naturali»). Questa Corte, nell'affermare la legittimità costituzionale di tale normativa, ha sottolineato che la determinazione di una particolare durata dei vincoli, così come la loro eventuale proroga, in quanto connessa alle particolari esigenze emergenti dalla realtà sociale, appartengono comunque alla discrezionalità del legislatore regionale, le cui valutazioni non sono censurabili se risultano fondate su una scelta non irragionevole.

La successiva sentenza n. 344 del 1995, avente per oggetto un'altra disposizione siciliana che prorogava l'efficacia dei vincoli previsti dagli strumenti urbanistici generali sino all'adozione dei provvedimenti di revisione e comunque sino al 31 dicembre 1993 (art. 6, comma 7, della legge della Regione siciliana 12 gennaio 1993, n. 9, recante «Modifica all'articolo 1 e proroga del termine di cui all'articolo 2 della legge regionale 6 luglio 1990, n. 11, in tema di assunzione di personale a contratto, per le finalità di cui all'art. 14 della legge regionale 15 maggio 1986, n. 26, nonché in favore di personale dei ruoli dell'Amministrazione regionale e proroga dei vincoli urbanistici»), ne ha ritenuto la legittimità costituzionale in considerazione dell'esigenza di portare a compimento il disegno di pianificazione urbanistica.

6.– Così ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, si può passare all'esame delle singole questioni.

6.1.– Con la prima di esse, il giudice *a quo* lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. per lesione, innanzi tutto, del principio di eguaglianza, in quanto la disposizione provinciale censurata, prevedendo una durata dei vincoli preordinati all'esproprio in misura doppia rispetto a quella contemplata dalla disciplina statale, determinerebbe una disparità di trattamento tra i cittadini

residenti nella Provincia autonoma di Bolzano e i cittadini residenti nel restante territorio nazionale, sulla base di un mero riferimento geografico.

La questione non è fondata.

La Provincia autonoma di Bolzano ha operato nell'ambito delle sue potestà legislative esclusive in materia di «urbanistica e piani regolatori», nonché di «espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale», *ex* art. 8, primo comma, numeri 5) e 22), dello statuto speciale, sicché è sufficiente osservare che lo stesso riconoscimento costituzionale di tali competenze comporta l'eventualità di una disciplina diversa rispetto a quella vigente in altre parti del territorio nazionale (sentenza n. 119 del 2019 e giurisprudenza ivi richiamata).

Tale conclusione trova conferma nella citata sentenza n. 1164 del 1988 – che, come si è visto, riguardava una normativa della Provincia autonoma di Trento adottata nell'esercizio di analoghe potestà legislative statutarie –, là dove essa afferma che «[...] il legislatore provinciale gode nella disciplina dell'urbanistica di un'ampia discrezionalità, che gli deriva dal fatto che in questa materia la Provincia di Trento possiede, a norma dell'art. 8, n. 5, dello Statuto di autonomia, una competenza legislativa esclusiva. Sotto tale aspetto, pertanto, non vale osservare, come fa il giudice *a quo*, che la legge provinciale si discosta illegittimamente dalla legislazione nazionale (v. art. 2, legge 19 novembre 1968, n. 1187), la quale prevede, per i vincoli preordinati all'espropriazione o comportanti inedificabilità, un'efficacia massima (cinque anni) di durata inferiore a quella prevista dalla disposizione impugnata».

6.2.– Il giudice *a quo* lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. anche per il profilo dell'irragionevolezza, arbitrarietà e sproporzione della durata dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, in quanto determinata dal legislatore provinciale nel termine di dieci anni.

La censura è strettamente connessa a quella relativa alla violazione dell'art. 42 Cost., in quanto la lamentata lesione delle garanzie costituzionali del diritto di proprietà deve valutarsi alla stregua degli stessi criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

Le questioni, che possono dunque essere esaminate unitariamente, sono fondate.

Diversamente dalle ipotesi che questa Corte ha esaminato nelle sentenze richiamate al punto 5.1., la disposizione censurata, inserita in una legge che disciplina in modo organico e in via generale il «[t]erritorio e [il] paesaggio» provinciali, determina l'ordinaria durata decennale del periodo di franchigia di tutti i vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, senza riferimenti di sorta – espliciti o ricavabili dalla *ratio* della norma – a realtà o a esigenze peculiari.

Anche a voler spostare l'indagine – come richiede la Provincia autonoma – dalla normativa urbanistica di cui alla legge prov. Bolzano n. 9 del 2018 a quella che disciplina la materia delle espropriazioni per pubblica utilità nel territorio provinciale, di cui alla legge prov. Bolzano n. 10 del 1991, non è possibile individuare le specifiche ragioni della durata decennale dei vincoli preordinati all'esproprio.

Le disposizioni di tale ultima legge provinciale, concernenti tutte le fasi del procedimento espropriativo, si applicano «all'espropriazione di beni immobili, di diritti relativi a beni immobili, e alla costituzione coattiva di servitù, occorrenti per la realizzazione di opere od interventi di pubblica utilità da parte della Provincia, degli enti provinciali, dei comuni, dei consorzi tra comuni, delle comunità comprensoriali, e loro aziende, nelle materie di competenza provinciale» (art. 1, comma 1), nonché «anche all'espropriazione o alla costituzione di servitù coattive per la realizzazione di opere o interventi da realizzarsi da parte di altri enti pubblici e privati, o di singoli individui o società di leasing finanziatrici del soggetto promotore, purché tali opere o interventi siano dichiarati di pubblica utilità o considerati di pubblico interesse da leggi speciali» (art. 1, comma 2). Si tratta, dunque, di una normativa di carattere generale, applicabile a ogni ipotesi di espropriazione per pubblica utilità in ambito provinciale, anche al di fuori della materia urbanistica.

Né la Provincia autonoma ha indicato specifiche ragioni a sostegno della particolare durata dei vincoli, essendosi limitata a censurare l'omessa indagine da parte del rimettente circa «la positiva sussistenza di peculiarità giustificative del procedimento espropriativo provinciale delineato dalla legge provinciale n. 10 [del] 1991», senza però chiarire in cosa consisterebbero tali peculiarità.

Non essendo giustificata da apprezzabili esigenze particolari, la durata obiettivamente eccessiva del periodo di franchigia in esame, resa evidente dalla sua macroscopica divergenza rispetto al periodo determinato dal legislatore statale, disvela l'irragionevolezza e la sproporzione della scelta operata da quello provinciale. La disposizione censurata, pertanto, ha superato il limite oltre il quale la compressione del diritto di proprietà, in mancanza di indennizzo, non può più considerarsi tollerabile in ragione delle finalità di interesse generale perseguite con l'apposizione di un vincolo urbanistico preordinato all'esproprio.

Invero, la disposizione statale che prevede la durata quinquennale del periodo di franchigia costituisce idoneo punto di riferimento e soluzione costituzionalmente adeguata già esistente nell'ordinamento, così da consentire, nel caso di accertata irragionevolezza della misura provinciale, l'intervento sostitutivo richiesto dal rimettente (tra le tante, sentenze n. 28 del 2022, n. 157 e n. 63 del 2021 e giurisprudenza ivi richiamata). In proposito, è sufficiente ribadire che nella citata sentenza n. 270 del 2020 questa Corte ha già individuato nella disciplina statale introdotta dall'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001 un «ragionevole punto di equilibrio» tra gli interessi pubblici e privati in gioco.

7.– Deve dunque dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, nella parte in cui dispone che il termine di efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio è di «10 anni», anziché di «5 anni».

Le altre questioni, sollevate in riferimento agli artt. 53 e 97 Cost., restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio), nella parte in cui dispone che il termine di efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio è di «10 anni», anziché di «5 anni»;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa (TRGA) - Bolzano/*Verwaltungsgericht* - Bozen, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost. per violazione del principio di eguaglianza, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa (TRGA) - Bolzano/*Verwaltungsgericht* - Bozen, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Marco D'ALBERTI, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 3 aprile 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 27 febbraio 2025, n. 45

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 5, 114 e 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Liguria

Oggetto: articolo 1, commi 494, 497, 533, 534 e 535 della legge 213 del 2023 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026)

Esito:
1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 497 e 533, della legge in oggetto promossa, in riferimento agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, della Costituzione;
2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 497, della legge in oggetto promossa, in riferimento all'art. 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost.;
3) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 533, della legge in oggetto promosse, in riferimento agli artt. 3, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Regione Liguria, su sollecitazione del Consiglio delle autonomie locali, ha impugnato l'art. 1, commi 494, 497, 533, 534 e 535, della legge in oggetto, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al principio di leale collaborazione.

Il comma 494 modifica la dotazione finanziaria del Fondo di solidarietà comunale (FSC) disponendone la riduzione, a partire dal 2025, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 14 aprile 2023.

Il comma 497 individua la copertura finanziaria del Fondo per l'equità del livello dei servizi (FELS), istituito dal precedente comma 496, stabilendo che ai relativi oneri economici si provvede mediante l'utilizzo delle risorse rivenienti dalle modifiche degli importi del FSC.

Il comma 533 istituisce un contributo alla finanza pubblica da parte degli enti locali, prevedendo che, nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea, e ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei princìpi di coordinamento della finanza pubblica, i comuni, le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, di cui 200 milioni di euro annui a carico dei comuni e 50 milioni di euro annui a carico delle province e delle città metropolitane, ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato e tenuto conto delle risorse del PNRR, assegnate a ciascun ente alla data del 31 dicembre 2023 nonché delle risorse assegnate ai sensi dell'articolo 1, commi 29 e 29-*bis*, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Sono esclusi dal concorso di cui al periodo precedente gli enti locali in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario, alla data del 1° gennaio 2024 o che abbiano sottoscritto gli accordi di cui all'articolo 1,

comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e di cui all'articolo 43, comma 2, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91.

Il comma 534 rinvia per la determinazione del contributo di ciascun ente locale a un «decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 marzo 2024, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali», precisando che «in caso di mancata intesa entro venti giorni dalla data di prima iscrizione all'ordine del giorno della Conferenza Stato-città ed autonomie locali della proposta di riparto delle riduzioni di cui al periodo precedente, il decreto è comunque adottato».

Infine, il comma 535 stabilisce che il contributo alla finanza pubblica a carico di ciascun ente locale è «trattenuto dal Ministero dell'interno a valere sulle somme spettanti a titolo di Fondo di solidarietà comunale di cui all'articolo 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, per i comuni, e sulle somme spettanti a titolo di fondo unico distinto per le province e le città metropolitane di cui all'articolo 1, comma 783, della legge 30 dicembre 2020, n. 178».

Con la prima questione, la Regione ricorrente impugna le disposizioni di cui ai commi 494 e 497 dell'art. 1 della legge in oggetto che, in asserita attuazione della citata sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023, nel trasferire risorse dal FSC al neoistituito FELS, con conseguente riduzione della composizione del primo in favore del secondo, non avrebbero considerato: 1) se tali risorse siano dimensionate ai fabbisogni da finanziare, come imposto dal principio di correlazione tra risorse e funzioni, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.; 2) se tali risorse siano effettivamente congrue rispetto all'esigenza di evitare regressioni nell'attuazione dei LEP ; 3) se le disposizioni impugnate, nel finanziare il FELS con la "componente verticale" del FSC, non violino lo stesso principio di "perequazione verticale". Ciò in quanto la principale fonte di finanziamento di tale fondo non sarebbe più rappresentata da risorse statali, ma da «prelievi forzosi» sulle entrate tributarie derivanti dall'IMU, vale a dire nella sua "componente orizzontale". Sarebbero pertanto violati gli artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, Cost.

La seconda questione concerne le disposizioni di cui ai commi da 533 a 535 dell'art. 1 della legge in oggetto. Esse, nell'imporre un "taglio lineare" a valere sulle risorse del FSC, comprimerebbe l'autonomia finanziaria degli enti locali, mettendo a rischio la garanzia dei LEP, violando così gli artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Secondo la ricorrente verrebbe disatteso quanto pattuito nell'intesa sottoscritta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 30 gennaio 2020 poiché la contrazione di risorse del FSC introdotta nel 2014, anziché terminare nel 2024, verrebbe prolungata per altri quattro anni (fino al 2028).

La lesione dei suddetti principi costituzionali non sarebbe esclusa neppure dalla previsione che il taglio in questione dovrebbe essere ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente, facendo salva la spesa relativa alla Missione 12, «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia», in quanto mancherebbe una complessiva valutazione d'impatto della misura.

In subordine, con la terza questione, la ricorrente impugna la disposizione di cui al menzionato comma 533 per un ulteriore profilo, nella parte in cui esenta dal contributo alla finanza pubblica gli enti in dissesto e in procedura di riequilibrio, nonché quelli che hanno sottoscritto accordi di risanamento finanziario con il Presidente del Consiglio dei ministri, ma non anche gli enti che hanno sottoscritto i medesimi accordi ai sensi del successivo comma 8 del citato art. 43.

La disposizione in esame, infatti, è censurata laddove esenta dall'applicazione del taglio una serie di comuni che si trovano in condizioni precarie e sono oggetto di speciali misure di riequilibrio finanziario, il cui effetto, evidentemente, sarebbe pregiudicato nel caso in cui dovessero anch'essi concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, ma non anche i comuni, come quello di Genova, che abbiano sottoscritto i medesimi patti ai sensi del richiamato comma 8 dell'art. 43, e che necessitano di un «percorso di riequilibrio strutturale». Tale esclusione determinerebbe la violazione degli artt. 3, 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost. poiché irragionevole, discriminatoria e lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti stessi.

La Corte disattende le eccezioni di inammissibilità sollevate dal presidente del Consiglio dei Ministri e rileva d'ufficio l'inammissibilità: della prima questione di legittimità costituzionale, nella parte riferita agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, Cost.; della seconda questione, nella parte riferita agli artt. 5 e 114 Cost.; della terza questione posta in via subordinata, nella parte riferita agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, Cost. Ciò per assenza di motivazione (da ultimo, sentenza n. 192 del 2024, punto 8.2. del *Considerato in diritto*), in quanto il ricorso si limita a menzionare i parametri costituzionali senza fornire alcuna argomentazione quanto alla loro violazione. Inoltre, la Corte circoscrive il *thema decidendum* della seconda questione al solo comma 533 (*ex multis*, sentenze n. 147 del 2023 e n. 147 del 2022), poiché l'intero apparato motivazionale è limitato alla norma che prevede il contributo a carico dei comuni contenuta nel comma 533.

La Corte procede successivamente all'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale che le sono state sottoposte.

In primo luogo, ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 497, della legge in oggetto, sollevata in riferimento all'art. 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost. Secondo la Corte, le disposizioni impugnate, espressive della discrezionalità del legislatore, recepiscono il monito, da lei stessa formulato con la sentenza n. 71 del 2023, in cui si è affermato che l'art. 120, secondo comma, Cost. abilita il potere sostitutivo dello Stato come rimedio all'inadempienza dell'ente territoriale, ove lo richieda «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Anche la questione della attuale composizione del FSC è stata ritenuta non fondata in considerazione della complessiva disciplina del fondo speciale istituito dal comma 496 dell'art. 1 della legge in oggetto. Infatti, ai sensi della lettera *d*) del comma 495 dell'art. 1 della legge in oggetto, a partire dal 2029, il FSC sarà progressivamente reintegrato delle risorse stanziate dalle leggi di bilancio 2021-2022 e finalizzate al potenziamento dei servizi sociali comunali, degli asili nido e del trasporto di studenti disabili. Pertanto, una volta conseguiti, da parte di tutti i comuni, i LEP (peraltro, ancora oggetto di perdurante non compiuta definizione) e gli obiettivi di servizio di cui ai commi da 496 a 501, le risorse in esame perderanno la loro natura di interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., e confluiranno, quindi, quale componente verticale nel FSC, destinato alla perequazione generale.

Non fondata è stata poi ritenuta la questione per il profilo dell'insufficienza del FSC a finanziare le funzioni fondamentali degli enti locali. Richiamando la sentenza n. 63 del 2024, la Corte, relativamente alla composizione del FSC, ha ricordato che gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali non devono essere valutati «in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario». Perciò, le censurate disposizioni, secondo la Corte, vanno inquadrate nel contesto di una legislazione statale intesa a sostenere con ingenti risorse aggiuntive gli enti locali, come nel caso dell'emergenza COVID-19 e della crisi ucraina ma anche per concorrere alla realizzazione dei progetti legati al PNRR.

Quanto, poi, alla provenienza delle risorse e, quindi, alla natura verticale od orizzontale dei fondi perequativi (ossia, rispettivamente, alla fonte statale o meramente comunale), la Corte, nella stessa menzionata sentenza n. 63 del 2024, ha affermato che il modello di perequazione esclusivamente verticale è «espressamente imposto solo dall'art. 119, quinto comma, Cost., il quale attribuisce chiaramente allo "Stato" il compito di destinare "risorse aggiuntive" e di effettuare interventi speciali a favore di "determinati" enti territoriali, quando lo richiedano, tra l'altro, gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, o infine, di garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (sentenza n. 63 del 2024).

Infine, dando continuità a quanto affermato nella sentenza n. 195 del 2024, la Corte ha, comunque, tenuto a ribadire che dopo circa ventiquattro anni dalla riforma costituzionale del 2011, lo Stato continua a generare un sistema di finanza locale derivata, alimentata da trasferimenti veicolati da fondi settoriali, così allontanandosi dal modello di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost. Emblematico, ha sottolineato la Corte, è il fatto che la componente ristorativa per il riparto del

FSC, nel 2025, anziché confluire nel FSC, sia stata dirottata in un ennesimo fondo vincolato (comma 754 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024).

La Corte ha ritenuto non fondata anche la seconda questione.

A tal proposito, la Corte ha sottolineato che gli interventi di coordinamento della finanza pubblica devono essere connotati da "temporaneità" ed essere riferiti non a voci minute di spesa ma a stabilire solo un "limite complessivo", che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Ciò, a maggior ragione, in un periodo in cui lo Stato è chiamato a perseguire l'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il comparto degli enti locali come anche per le regioni, in considerazione degli impegni assunti in sede europea con la sottoscrizione del nuovo Piano strutturale di bilancio, di durata settennale, che vincola il Paese a rispettare una traiettoria di spesa netta (nuova governance economica europea).

Secondo la Corte, la legislazione statale oggetto di censura, risponde ai predetti requisiti di "temporaneità" (cfr. punti 6.2. e 6.3.1. del *diritto*) e di garanzia dell'autonomia finanziaria degli enti, laddove, nel rispetto del principio della leale collaborazione (cfr. punti 6.3. e 6.3.1. del *diritto*), si limita a definire l'importo complessivo del contributo richiesto, lasciando dunque un significativo margine di autonomia alle regioni e agli enti locali in merito alle materie/voci di bilancio relativamente alle quali effettuare i risparmi e, soprattutto, escludendo dal calcolo delle spese quelle concernenti il finanziamento dei diritti sociali.

La Corte ha anche ribadito l'orientamento già tracciato con la propria sentenza n. 195 del 2024, nella parte in cui è stato ritenuto coerente con i principi costituzionali il criterio, individuato dal legislatore, volto ad attuare il principio della spesa costituzionalmente necessaria, prevedendo che, in un contesto di risorse scarse, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quelle che si connotano come funzionali a garantire la tutela dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia.

E' stata ritenuta infondata anche la questione, promossa in via subordinata, secondo cui l'art. 1, comma 533, della legge in oggetto sarebbe discriminatorio e irragionevole non prevedendo che siano esentati dal contributo alla finanza pubblica i comuni che, pur mantenendo il bilancio in equilibrio, presentino un elevato debito *pro capite*, mentre invece la disposizione esclude dal concorso alla finanza pubblica i comuni in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario (cosiddetto pre-dissesto) o che a fronte di un elevato disavanzo *pro capite* abbiano sottoscritto specifici accordi con lo Stato per ottenere uno speciale contributo statale. Di qui l'asserita violazione del principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 Cost. nonché dell'autonomia finanziaria degli enti locali di cui all'art. 119, commi primo, terzo e quarto, Cost.

Secondo la Corte, tale censura è infondata in quanto pretende di assimilare situazioni obiettivamente diverse: il legislatore statale ha preso in considerazione ipotesi speciali e non ha, invece, esonerato i comuni che presentino un elevato debito *pro capite*, contratto per spese di investimento e che abbiano in corso "ordinari" piani di rientro dal disavanzo di amministrazione (in senso analogo, da ultimo, sentenza n. 195 del 2024).

SENTENZA N. 45
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 497, 533, 534 e 535, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato il 28 febbraio 2024, depositato in cancelleria il successivo 5 marzo 2024, iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Pietro Piciocchi per la Regione Liguria e gli avvocati dello Stato Enrico De Giovanni ed Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 27 febbraio 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Liguria, su sollecitazione del Consiglio delle autonomie locali della medesima Regione (art. 5 della legge reg. Liguria n. 1 del 2011), ha impugnato l'art. 1, commi 494, 497, 533, 534 e 535, della legge n. 213 del 2023, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al principio di leale collaborazione.

Il comma 494 modifica la dotazione finanziaria del FSC precedentemente prevista dall'art. 1, comma 448, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), disponendo che «[i]n attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 14 aprile 2023» le parole «in euro 7.619.513.365 per l'anno 2025, in euro 7.830.513.365 per l'anno 2026, in euro 8.569.513.365 per l'anno 2027, in euro 8.637.513.365 per l'anno 2028, in euro 8.706.513.365 per l'anno 2029 e in euro 8.744.513.365 annui a decorrere dall'anno 2030» sono sostituite dalle seguenti: «in euro 6.760.590.365 per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028, in euro 7.980.590.365 per l'anno 2029, in euro 7.908.608.365 per l'anno 2030 e in euro 8.672.531.365 annui a decorrere dall'anno 2031».

Il comma 497 individua la copertura finanziaria del FELS, istituito dal precedente comma 496, stabilendo che ai relativi oneri economici si provvede mediante l'utilizzo delle «risorse rivenienti dalle modifiche degli importi del Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 494».

Il comma 533 istituisce un contributo alla finanza pubblica da parte degli enti locali, prevedendo che: «[a]i fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei princìpi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea, i comuni, le

province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, di cui 200 milioni di euro annui a carico dei comuni e 50 milioni di euro annui a carico delle province e delle città metropolitane, ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato e tenuto conto delle risorse del PNRR, approvato con decisione di esecuzione del Consiglio Ecofin dell'Unione europea del 13 luglio 2021, come modificato ai sensi della decisione di esecuzione del Consiglio Ecofin dell'Unione europea dell'8 dicembre 2023, assegnate a ciascun ente alla data del 31 dicembre 2023, così come risultanti dal sistema informativo di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché delle risorse assegnate ai sensi dell'articolo 1, commi 29 e 29-*bis*, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Sono esclusi dal concorso di cui al periodo precedente gli enti locali in dissesto finanziario, ai sensi dell'articolo 244 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in procedura di riequilibrio finanziario, ai sensi dell'articolo 243-*bis* del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alla data del 1° gennaio 2024 o che abbiano sottoscritto gli accordi di cui all'articolo 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e di cui all'articolo 43, comma 2, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91».

Il comma 534 rinvia per la determinazione del contributo di ciascun ente locale a un «decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 marzo 2024, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali», precisando che «[i]n caso di mancata intesa entro venti giorni dalla data di prima iscrizione all'ordine del giorno della Conferenza Stato-città ed autonomie locali della proposta di riparto delle riduzioni di cui al periodo precedente, il decreto è comunque adottato».

Infine, il comma 535 stabilisce che il contributo alla finanza pubblica a carico di ciascun ente locale è «trattenuto dal Ministero dell'interno a valere sulle somme spettanti a titolo di Fondo di solidarietà comunale di cui all'articolo 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, per i comuni, e sulle somme spettanti a titolo di fondo unico distinto per le province e le città metropolitane di cui all'articolo 1, comma 783, della legge 30 dicembre 2020, n. 178».

1.1.– Con la prima questione, la Regione ricorrente impugna le disposizioni di cui ai commi 494 e 497 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023 che, in asserita attuazione della sentenza di questa Corte n. 71 del 2023, nello spostare risorse dal FSC al neoistituito FELS, non avrebbero considerato, da un lato, se tali risorse siano adeguatamente dimensionate ai fabbisogni da finanziare, come imposto dal principio di correlazione tra risorse e funzioni, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.; dall'altro, se tali risorse siano effettivamente congrue rispetto all'esigenza di evitare regressioni nell'attuazione dei LEP. Le disposizioni impugnate, inoltre, nel finanziare il Fondo per l'equità del livello dei servizi con la "componente verticale" del FSC, violerebbero lo stesso principio di "perequazione verticale", in quanto la principale fonte di finanziamento di tale fondo non sarebbe più rappresentata da risorse statali, ma da «prelievi forzosi» sulle entrate tributarie derivanti dall'IMU, vale a dire nella sua "componente orizzontale". Sarebbero pertanto violati gli artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, Cost.

1.2.– La seconda questione si appunta sulle disposizioni di cui ai commi da 533 a 535 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023, le quali, nell'imporre un "taglio lineare" a valere sulle risorse del FSC, comprimerebbero l'autonomia finanziaria degli enti locali, mettendo a rischio la garanzia dei LEP, violando così gli artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

Secondo la ricorrente verrebbe disatteso quanto pattuito nell'intesa sottoscritta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 30 gennaio 2020 poiché la contrazione di risorse del FSC introdotta nel 2014, anziché terminare nel 2024, verrebbe prolungata per altri quattro anni (fino al 2028).

La lesione dei suddetti principi costituzionali non sarebbe esclusa neppure dalla previsione che il taglio in questione dovrebbe essere ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente, facendo salva la spesa relativa alla Missione 12, «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia», in quanto mancherebbe una complessiva valutazione d'impatto della misura.

1.3.– In subordine, con la terza questione la ricorrente impugna la disposizione di cui al menzionato comma 533 per un ulteriore profilo, nella parte in cui esenta dal contributo alla finanza pubblica gli enti in dissesto e in procedura di riequilibrio, nonché quelli che hanno sottoscritto accordi di risanamento finanziario con il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 1, comma 572, della legge n. 234 del 2021 e dell'art. 43, comma 2, del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, ma non anche gli enti che hanno sottoscritto i medesimi accordi ai sensi del successivo comma 8 del citato art. 43.

La disposizione in esame, infatti, è censurata laddove esenta dall'applicazione del taglio una serie di comuni che si trovano in condizioni precarie e sono oggetto di speciali misure di riequilibrio finanziario, il cui effetto, evidentemente, sarebbe pregiudicato nel caso in cui dovessero anch'essi concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, ma non anche i comuni, come quello di Genova, che abbiano sottoscritto i medesimi patti ai sensi del richiamato comma 8 dell'art. 43, e che necessitano di un «percorso di riequilibrio strutturale». Tale esclusione determinerebbe la violazione degli artt. 3, 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost. poiché irragionevole, discriminatoria e lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti stessi.

2.– Devono essere anzitutto disattese le eccezioni d'inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.– L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità della prima questione perché sarebbe volta a censurare le modalità con cui lo Stato, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha dato attuazione alla sentenza n. 71 del 2023.

L'eccezione non è fondata.

Nella richiamata sentenza è stato affermato che la rimodulazione del FSC auspicata dalla Regione Liguria in quel giudizio non rappresentava l'unica possibilità di rispondere alle esigenze della ricorrente, sicché, dato il ventaglio di soluzioni possibili, «il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all'autonomia finanziaria comunale […] non può che spettare al legislatore» (sentenza n. 71 del 2023).

Il riconoscimento dell'ampia possibilità di scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore non esclude affatto che, una volta che tale discrezionalità sia stata esercitata, la soluzione normativa adottata possa presentare vizi di legittimità costituzionale, suscettibili di accertamento da parte di questa Corte.

In effetti, oggetto di impugnazione da parte della Regione Liguria sono le disposizioni di cui ai commi 494 e 497 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023 che, in attuazione della sentenza n. 71 del 2023, prevedono la riduzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale, destinando le risorse rivenienti da tale riduzione al finanziamento del FELS.

Il *petitum,* dunque, risulta sufficientemente definito e l'eventuale accoglimento della questione rappresenterebbe la naturale conseguenza del controllo di costituzionalità che questa Corte è tenuta a svolgere. Per tali ragioni l'eccezione è priva di fondamento.

2.2.– A parere del Presidente del Consiglio dei ministri, anche la seconda questione sarebbe inammissibile, perché la Regione Liguria non avrebbe adeguatamente dimostrato né l'impatto finanziario del contributo alla finanza pubblica sulla possibilità di svolgere le funzioni assegnate agli enti locali, né la sua concreta ricaduta sull'autonomia finanziaria dell'ente stesso.

L'eccezione è priva di fondamento.

Per costante giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, grava sulla parte ricorrente l'onere di dimostrare «"l'irreparabile pregiudizio lamentato"» (*ex multis*, sentenza n. 76 del 2020) allo svolgimento delle funzioni dell'ente territoriale, motivando sulla «"incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni"» (*ex multis*, sentenze n. 130 del 2024 e n. 220 del 2021).

Nel caso di specie, il pregiudizio lamentato dalla ricorrente deriva dalla combinazione di più norme oggetto di impugnazione: la riduzione della quota verticale del fondo di solidarietà comunale (confluita nel fondo speciale) e il contestuale contributo alla finanza pubblica imposto ai comuni (a valere proprio sui trasferimenti del FSC).

La dedotta contrazione delle risorse trasferite dallo Stato, unitamente all'imposizione del contributo alla finanza pubblica, sono elementi di per sé in grado di sostenere le potenzialità lesive delle disposizioni impugnate in relazione allo svolgimento delle funzioni assegnate e quindi di consentire l'esame nel merito della questione secondo la giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 220 del 2021 e n. 137 del 2018).

2.3.– Anche l'ultima eccezione di inammissibilità, relativa alla terza questione, è destituita di fondamento, poiché la valutazione sull'idoneità della norma assunta a *tertium comparatonis* a fungere da termine di raffronto ai fini del giudizio di violazione del principio di eguaglianza, attiene al merito, e non all'ammissibilità.

3.– Deve, invece, rilevarsi d'ufficio l'inammissibilità di singoli motivi di impugnazione per assenza di motivazione (da ultimo, sentenza n. 192 del 2024, punto 8.2. del *Considerato in diritto*), in quanto il ricorso si limita a menzionare i parametri costituzionali senza fornire alcuna argomentazione quanto alla loro violazione.

Segnatamente, sono inammissibili: la prima questione di legittimità costituzionale, nella parte riferita agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, Cost.; la seconda questione, nella parte riferita agli artt. 5 e 114 Cost.; la terza questione posta in via subordinata, nella parte riferita agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, Cost.

4.– Sempre in via preliminare, deve osservarsi che il ricorso, benché impugni formalmente le disposizioni di cui ai commi da 533 a 535 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023, limita l'intero apparato motivazionale alla norma che prevede il contributo a carico dei comuni contenuta nel comma 533, senza spendere alcuna valutazione in merito alle modalità di determinazione degli importi da ripartire (comma 534), né sulle modalità di attuazione di tale contributo, ossia mediante trattenuta del Ministero dell'interno a valere sulle somme spettanti a titolo di FSC (comma 535).

Alla luce dei motivi dell'impugnativa deve, pertanto, circoscriversi il *thema decidendum* della seconda questione al solo comma 533 (*ex multis*, sentenze n. 147 del 2023 e n. 147 del 2022).

5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 497, della legge n. 213 del 2023, proposta in riferimento all'art. 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost., non è fondata.

La ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate, nel trasferire risorse dal FSC al FELS, riducendo così la composizione del primo in favore del secondo, renderebbe impossibile lo svolgimento delle funzioni fondamentali, precluderebbe il finanziamento dei LEP e ridurrebbe la componente verticale del fondo stesso.

5.1.– Questa Corte ha avuto modo di intervenire a più riprese sulle caratteristiche del sistema perequativo ricavabile dall'art. 119 Cost. dopo la riforma del Titolo V, sottolineando che «[a]i sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera *a*), della legge n. 42 del 2009» (sentenza n. 220 del 2021).

Con la recente sentenza n. 71 del 2023, nel rilevare che «all'interno del FSC e in aggiunta alla tradizionale perequazione ordinaria – strutturata, fin dalla sua istituzione, secondo i canoni del terzo comma dell'art. 119 Cost. e quindi senza alcun vincolo di destinazione – è stata […] progressivamente introdotta, a partire dal 2021, una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio», si è sottolineato che una simile «ibridazione [è] estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione».

L'intervento del legislatore statale (commi da 494 a 497 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023) – solo in parte contestato nel presente giudizio – ha riallocato le risorse vincolate dal FSC (dove,

evidentemente, in ragione del vincolo, non potevano figurare, come chiarito con la sentenza n. 71 del 2023) facendole confluire in un fondo *ad hoc*, speciale e con vincolo di destinazione: il FELS, appunto, individuando come destinatari i comuni che ancora non abbiano raggiunto i livelli essenziali o gli obiettivi di servizio relativi a servizi sociali, asili nido e trasporto di alunni disabili (art. 1, comma 496, lettere *a*, *b* e *c*, della legge n. 213 del 2023).

Tale scelta, espressiva della discrezionalità del legislatore, recepisce il monito formulato da questa Corte con la richiamata sentenza n. 71 del 2023, in cui si è affermato che l'art. 120, secondo comma, Cost. abilita il potere sostitutivo dello Stato come rimedio all'inadempienza dell'ente territoriale, ove lo richieda «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Questa previsione «fa sistema» con l'art. 119, quinto comma, Cost. ed è quindi all'interno dei fondi perequativi speciali, correttamente strutturati ai sensi del richiamato quinto comma dell'art. 119 Cost., che «sarebbe possibile trarre le coerenti e necessarie implicazioni in caso di mancato impegno delle risorse statali vincolate a favore dei LEP […] giungendo a prevedere, quando necessario, opportune forme di commissariamento degli enti inadempienti» (sentenza n. 71 del 2023).

Deve quindi ribadirsi che, se nell'unico fondo perequativo relativo ai comuni, ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost., non possono tollerarsi quote "vincolate", altre «componenti perequative riconducibili al quinto comma della medesima disposizione […] devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali» (ancora sentenza n. 71 del 2023).

La questione sull'attuale composizione del FSC si palesa non fondata anche in considerazione della complessiva disciplina del fondo speciale istituito dal comma 496 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023.

Deve rilevarsi, infatti, che ai sensi della lettera *d*) del comma 495 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023, a partire dal 2029, il FSC sarà progressivamente reintegrato delle risorse stanziate dalle leggi di bilancio 2021-2022 e finalizzate al potenziamento dei servizi sociali comunali, degli asili nido e del trasporto di studenti disabili (art. 1, commi 791 e 792, della legge n. 178 del 2020 e art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge n. 234 del 2021). In altri termini, una volta conseguiti, da parte di tutti i comuni, i LEP e gli obiettivi di servizio di cui ai commi da 496 a 501, le risorse in esame perderanno la loro natura di interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., e confluiranno, quindi, quale componente verticale nel FSC, destinato alla perequazione generale.

5.2.– Neppure è fondata la questione per il profilo dell'insufficienza del FSC a finanziare le funzioni fondamentali degli enti locali.

Con una recente pronuncia, relativamente alla composizione del FSC, questa Corte ha ricordato che gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali non devono essere valutati «in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario» (sentenza n. 63 del 2024).

Occorre considerare che negli ultimi anni lo Stato ha trasferito ingenti risorse ai comuni non solo per fronteggiare gli effetti negativi della pandemia da COVID-19 e della crisi ucraina, ma anche per la realizzazione dei progetti legati al PNRR.

In particolare, durante l'emergenza da COVID-19, è stato istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive agli enti locali per il finanziamento delle funzioni proprie (art. 106 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e successive modifiche e integrazioni); in conseguenza del conflitto russo-ucraino, poi, sono state adottate ulteriori misure per compensare gli effetti economici della crisi energetica (art. 37-*ter* del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, e successive modifiche e integrazioni); in attuazione degli impegni assunti con il PNRR, poi, sono state stanziate ulteriori risorse (art. 1, commi 1043 e seguenti, della legge n. 178 del 2020) anche specificamente destinate alla realizzazione di investimenti in opere pubbliche (art. 1, commi 29 e 29-*bis*, della legge n. 160 del 2019). La stessa legge n. 213 del 2023, peraltro, all'art. 1, comma 508, ha previsto l'istituzione di un nuovo fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno pari a euro 113 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2027, per complessivi euro 452 milioni, da destinare, in quote costanti nel quadriennio 2024-

2027, agli enti locali per fronteggiare ulteriormente gli effetti negativi generati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, tanto sui fabbisogni di spesa, quanto sulle minori entrate. Il medesimo comma 508 prevede altresì che le disponibilità residue del fondo siano comunque assegnate, per ciascun anno, ai comuni, alle province e alle città metropolitane, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previa intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali, sulla base dei criteri e delle modalità individuati nel decreto stesso.

5.3.– Quanto, infine, alla provenienza delle risorse e, quindi, alla natura verticale od orizzontale dei fondi perequativi (ossia, rispettivamente, alla fonte statale o meramente comunale), questa Corte ha affermato che il modello di perequazione esclusivamente verticale è «espressamente imposto solo dall'art. 119, quinto comma, Cost., il quale attribuisce chiaramente allo "Stato" il compito di destinare "risorse aggiuntive" e di effettuare interventi speciali a favore di "determinati" enti territoriali, quando lo richiedano, tra l'altro, gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, o infine, di garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (sentenza n. 63 del 2024).

Nel rigettare la questione, questa Corte non può tuttavia esimersi dal rilevare che lo Stato continua a generare un sistema di finanza locale derivata, alimentata da trasferimenti veicolati da fondi settoriali, così allontanandosi dal modello di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost., la cui attuazione è stata ripetutamente sollecitata dalla Corte stessa (da ultimo, sentenza n. 195 del 2024). Emblematico, in proposito, è il fatto che la componente ristorativa per il riparto del FSC, nel 2025, anziché confluire nel FSC, sia stata dirottata in un ennesimo fondo vincolato (comma 754 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024).

6.– La seconda questione si appunta sul contributo alla finanza pubblica a carico dei comuni per gli anni dal 2024 al 2028, pari a euro 200 milioni, «ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022» (art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023).

Secondo la ricorrente, tale disposizione, nell'imporre un "taglio lineare", contravvenendo a quanto stabilito nell'intesa sottoscritta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 30 gennaio 2020 – con cui lo Stato si era impegnato a ripristinare progressivamente la componente verticale del FSC – determinerebbe la violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali riconosciuta dall'art. 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., precluderebbe la piena erogazione dei LEP e violerebbe altresì il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

La questione non è fondata.

6.1.– Per costante giurisprudenza costituzionale, «la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è "parte della finanza pubblica allargata" […], pertanto, "il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali" (sentenza n. 44 del 2014 […])» (sentenza n. 64 del 2016).

Tali vincoli, tuttavia, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, «devono riguardare "l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo 'in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale' – la crescita della spesa corrente". In altri termini, la legge statale può stabilire solo un "limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004 […])» (sentenza n. 43 del 2016).

Il legislatore statale, con la disposizione impugnata, ha inteso perseguire l'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il comparto degli enti locali, analogamente a quanto previsto per le regioni, in considerazione degli impegni assunti in sede europea con la sottoscrizione del nuovo

Piano strutturale di bilancio, di durata settennale, che vincola il Paese a rispettare una traiettoria di spesa netta (nuova governance economica europea).

Per le amministrazioni comunali (e provinciali) la disposizione impugnata si limita a definire l'importo complessivo del contributo richiesto, lasciando dunque un significativo margine di autonomia alle regioni e agli enti locali in merito alle materie/voci di bilancio relativamente alle quali effettuare i risparmi e, soprattutto, escludendo dal calcolo delle spese quelle concernenti il finanziamento dei diritti sociali.

Deve infatti ricordarsi che questa Corte, nel decidere questioni promosse dalla Regione Campania su un analogo contributo imposto alle regioni, prevedendo che si escludessero dal calcolo le spese per le politiche sociali, la famiglia e la sanità, ha osservato che «la modalità prescelta dal legislatore presenta caratteri di forte novità rispetto alle precedenti manovre di contenimento della spesa regionale», perché ha attribuito alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute «una preferenza qualitativa, idonea a distinguerle da quelle rilevanti ai fini del riparto del contributo» (sentenza n. 195 del 2024).

Anche in questa sede deve pertanto rilevarsi che il criterio individuato dal legislatore è volto ad attuare il principio della spesa costituzionalmente necessaria (evocato a partire dalla sentenza n. 169 del 2017 e ripreso poi nelle sentenze n. 195 del 2024, n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018), prevedendo che, in un contesto di risorse scarse, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quelle che si connotano come funzionali a garantire la tutela dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia.

6.2.– Parimenti non fondato è il profilo di censura incentrato sulla violazione del requisito della temporaneità, posto che la determinazione della durata quinquennale del contributo introdotto dal legislatore nella legge di bilancio 2024 deve ricollegarsi al quadro normativo definito dalla nuova governance economica europea, destinata a entrare in vigore nel corso dello stesso 2024 e, dunque, a influenzare la manovra di bilancio.

6.3.– Infine, quanto al profilo di censura relativo alla violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il contributo alla finanza pubblica imposto ai comuni finirebbe per ledere l'accordo del 2020 sulla ricostituzione della quota verticale del FSC, la questione è parimenti non fondata, perché le modalità di riparto del contributo previsto dalla disposizione impugnata sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali (intesa peraltro superabile in caso di mancato accordo, disposizione non oggetto di impugnazione).

L'intesa, cui fa riferimento la ricorrente, ha portato allo stanziamento di risorse aggiuntive, confluite oggi nel fondo speciale, FELS, e che rientreranno nel FSC a partire dal 2029, una volta raggiunti gli obiettivi di servizio e i LEP previsti dal comma 496 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023.

6.3.1.– Ciò posto, occorre ribadire che sono da evitare sostanziali estensioni dell'ambito temporale di precedenti manovre perché tale prassi «potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenze n. 195 del 2024 e n. 169 del 2017).

Questa Corte ha già affermato la necessità, da parte dello Stato, «custode della finanza pubblica allargata» (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2024 e n. 103 del 2017), di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto, al fine di «scongiurare l'adozione di "tagli al buio", i quali, oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare» (sentenza n. 195 del 2024).

In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova governance economica europea, che prevede, come detto, anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione, mediante il

coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate nell'ordinamento, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui l'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) (da ultimo, sentenza n. 195 del 2024).

7.– Con l'ultima questione, promossa in via subordinata, la ricorrente lamenta che l'art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023 sarebbe discriminatorio e irragionevole nel non prevedere che siano esentati dal contributo alla finanza pubblica i comuni – come quello di Genova – che, pur mantenendo il bilancio in equilibrio, presentino un elevato debito *pro capite*, quando invece la disposizione esclude dal concorso alla finanza pubblica i comuni in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario (cosiddetto pre-dissesto) o che a fronte di un elevato disavanzo *pro capite* abbiano sottoscritto specifici accordi con lo Stato per ottenere uno speciale contributo statale. Di qui l'asserita violazione del principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 Cost. nonché dell'autonomia finanziaria degli enti locali di cui all'art. 119, commi primo, terzo e quarto, Cost.

Anche tale questione non è fondata.

Le esenzioni individuate dal legislatore attengono, con tutta evidenza, a situazioni diverse e non comparabili a quella del comune che presenti un (anche elevato) debito *pro capite*, né a quella del comune che stia ripianando un normale disavanzo di amministrazione con apposito piano di rientro, ai sensi dell'art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000, nel corso dell'esercizio, ovvero negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione e, in ogni caso, non oltre la durata della consiliatura.

La dichiarazione di dissesto certifica, infatti, la situazione dell'ente che non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero che non può far fronte ai crediti vantati dai terzi con le ordinarie modalità di risanamento del bilancio (art. 244 TUEL).

Anche la condizione di ente in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è omogenea alla precedente, ricorrendo in presenza di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, ossia di una situazione molto più articolata rispetto alla mera sussistenza di un disavanzo di amministrazione (art. 243-*bis* TUEL).

In entrambi i casi, si tratta di discipline speciali che comportano, quanto al dissesto, la perdita da parte degli amministratori dei poteri di gestione sui rapporti anteriori alla dichiarazione di dissesto (affidati a un organo straordinario di liquidazione) e forti limitazioni per l'attività gestoria successiva. Anche per quanto attiene all'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale gli organi dell'ente sono sottoposti a limitazioni dei poteri di gestione.

Quanto alla terza ipotesi di esonero, essa è del tutto speciale, riguardando soltanto i comuni sede di capoluogo di città metropolitana o di provincia che stiano ripianando un disavanzo di amministrazione di importo consistente (superiore a euro 500 o euro 700 *pro capite*) e che abbiano sottoscritto accordi con lo Stato comportanti specifici impegni volti al più efficace rientro dal disavanzo e a limitare i poteri di gestione degli amministratori (art. 1, commi 572 e 573, della legge n. 234 del 2021 e art. 43, comma 2, del d.l. n. 50 del 2022, come convertito).

La censura regionale non è quindi fondata, perché pretende di assimilare situazioni obiettivamente diverse: il legislatore statale ha preso in considerazione ipotesi speciali e non ha, invece, esonerato i comuni che presentino un elevato debito *pro capite*, contratto per spese di investimento e che abbiano in corso "ordinari" piani di rientro dal disavanzo di amministrazione (in senso analogo, da ultimo, sentenza n. 195 del 2024).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 497, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), promossa, in riferimento agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 497, della legge n. 213 del 2023, promossa, in riferimento all'art. 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 3, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Angelo BUSCEMA, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 12 marzo 2025, n. 48

Materie: tutela della salute, istruzione

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lettere m) e n), 3, 34 Cost. e art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 22, recante «Modifica alla legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate) e misure per l'aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano (HPV) e misure per la prevenzione delle infezioni da Virus respiratorio sinciziale nel neonato (VRS - bronchiolite)»

Esito:
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. 22/2024, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. 22/2024, sollevate in riferimento agli artt. 3, 34, 117, secondo comma, lettera n) e 117 primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 9 del regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della legge reg. Puglia n. 22 del 2024, il quale ha aggiunto l'art. 4-bis nella legge reg. Puglia n. 1 del 2024. L'art. 4-bis, intitolato «Programma di vaccinazione anti-papilloma virus umano», stabilisce che: «1. Per rendere capillare il dovere di informazione a carico delle autorità sanitarie e scolastiche sull'utilità della vaccinazione anti papilloma virus umano, così da debellare le infezioni e prevenire le relative conseguenze cancerose, nell'esclusivo interesse dei giovani pugliesi a una vita di relazione quanto più libera e affidabile, l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, compreso quello universitario, è subordinata, salvo formale rifiuto di chi esercita la responsabilità genitoriale oppure, dei soggetti interessati che hanno raggiunto la maggiore età, alla presentazione di documentazione, già in possesso degli interessati, in grado di certificare l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, oppure un certificato rilasciato dai centri vaccinali delle Aziende sanitarie locali (ASL) di riferimento, attestante la somministrazione, l'avvio del programma di somministrazione oppure il rifiuto alla somministrazione del vaccino. L'attestazione rilasciata dai centri vaccinali può anche limitarsi, su formale richiesta degli esercenti la responsabilità genitoriale o, ricorrendone i presupposti di legge, dagli stessi interessati, al mero riferimento sull'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione» (comma 1). Il comma 2 dispone che «[i] dati raccolti nell'applicazione della disposizione di cui al comma 1, rientrano nella gamma dei dati sensibili in materia di salute e per questo sono protetti con le garanzie e le tutele previste dalla legge».

Il ricorrente ha ritenuto che la norma impugnata violasse:

a) l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., in quanto invaderebbe la sfera di competenza legislativa esclusiva statale, regolando «il rapporto fra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione ai percorsi di istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni»; inoltre, «le previsioni del legislatore regionale seguono percorsi divergenti rispetto a quelli fissati

dalla inderogabile disciplina statale di cui all'art. 3 bis del D.L. n. 73 del 2017, […], quale norma interposta, introducendo, altresì, ulteriori adempimenti a carico dei cittadini»;
b) l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto, prevedendo che l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni sia subordinata alla presentazione di documentazione concernente il vaccino anti-HPV, violerebbe «la competenza statale esclusiva nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni altresì interferendo negli atti nazionali di programmazione sanitaria nei quali i vaccini sono inclusi»;
c) l'art. 3 Cost., poiché renderebbe disomogenea, sul territorio nazionale, la disciplina riguardante l'iscrizione scolastica e universitaria, con possibili riflessi sul rispetto del principio di uguaglianza;
d) l'art. 34 Cost., in quanto «l'introduzione di una precisa condizione, inerente la presentazione di documentazione sulla situazione relativa agli adempimenti vaccinali degli alunni e studenti per l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, ancorché con la salvezza di un formale rifiuto», si porrebbe «come limite alla piena fruizione del diritto allo studio riconosciuto incondizionatamente a tutti»;
e) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE, che pone un divieto generale di trattamento dei dati personali, fra i quali rientrano quelli relativi alla salute.

La Corte, dopo aver ricostruito brevemente il contesto in cui si colloca la norma impugnata con riferimento alla campagna vaccinale statale, affronta le singole questioni promosse dal ricorrente e, iniziando dai profili di rito, dichiara fondata l'eccezione di inammissibilità, eccepita dalla Puglia, della seconda questione (asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), «per difetto argomentativo».

Il ricorrente, infatti, pur richiamando le norme pertinenti del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, che determina i LEA, e il contenuto del PNPV 2023-2025, non ha spiegato perché la disposizione impugnata inciderebbe sulla loro attuazione. L'interferenza viene affermata in modo apodittico, mentre un'argomentazione sarebbe stata necessaria, dato che l'impugnato art. 4-bis, lungi dall'ostacolare l'erogazione del vaccino anti-HPV (che rappresenta un LEA), mira ad agevolarla. Secondo la Corte la norma oggetto di censura ha lo scopo di accrescere l'informazione sul vaccino in questione e la copertura vaccinale e, dunque, risulta coerente con gli indirizzi statali, sia legislativi (si vedano gli artt. 1, comma 6-ter, e 2 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito) che sub-legislativi (si veda il già citato PNPV 2023-2025). Il motivo in esame si presenta privo di una sufficiente motivazione e, pertanto, a giudizio della Corte inammissibile (ex multis, sentenze n. 133 e n. 95 del 2024, n. 155 e n. 125 del 2023).

Per quanto riguarda le altre questioni la Corte si esprime nei seguenti termini.

La prima questione (dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.) non è fondata.

La Corte, in diverse occasioni, ha definito la portata delle «norme generali sull'istruzione», riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (da ultimo, sentenze n. 192 e n. 168 del 2024 e n. 223 del 2023, nonché ordinanza n. 199 del 2024). Esse consistono in «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali» (sentenza n. 200 del 2009, ribadita dalle sentenze n. 92 del 2011 e n. 309 del 2010). La sentenza n. 200 del 2009 ha, inoltre, individuato l'ambito delle «norme generali sull'istruzione» alla luce degli artt. 33 e 34 Cost. e degli atti legislativi statali che le definiscono, cioè della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), e dei relativi decreti legislativi attuativi.

A giudizio della Corte la norma impugnata è chiaramente estranea all'ambito di quelle che definiscono «la struttura portante del sistema nazionale di istruzione» e che mirano ad assicurare una «offerta formativa omogenea», così come agli oggetti regolati dagli artt. 33 e 34 Cost., dalla legge n.

53 del 2003 e dai decreti attuativi. Le sentenze n. 186 del 2019 e n. 5 del 2018 richiamate nel ricorso hanno qualificato come «norme generali sull'istruzione» «le disposizioni della legislazione statale che riguardano l'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici». La norma impugnata è di tipo diverso. In primo luogo, essa non attiene ad un vaccino obbligatorio, ma solo raccomandato, e dà chiaramente atto di ciò, dal momento che indica – fra i possibili oggetti dell'attestato richiesto – anche il rifiuto del vaccino e il mero svolgimento del colloquio informativo. In secondo luogo, l'art. 4-bis non prevede un adempimento necessario per l'iscrizione, contemplando espressamente la possibilità di rifiutare la produzione documentale richiesta dalla norma stessa. Non sussiste neppure un contrasto tra l'impugnato art. 4-bis e l'art. 3-bis del d.l. n. 73 del 2017, come convertito, evocato dal ricorrente quale norma interposta. Questa disposizione statale, infatti, riguarda i vaccini obbligatori e prevede una procedura che si svolge dopo l'avvenuta iscrizione scolastica e che può condurre, nel caso in cui l'inadempimento dell'obbligo vaccinale non venga sanato, all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria e – nel solo caso degli asili nido e delle scuole materne – alla decadenza dall'iscrizione. Tale procedura resta ferma: la norma censurata aggiunge solo un adempimento di altro tipo, prima dell'iscrizione, in relazione ad un vaccino non obbligatorio. Le due norme, dunque, agiscono su piani diversi.

La previsione impugnata può essere qualificata come una disposizione di dettaglio rientrante in due materie concorrenti: nella «tutela della salute», dal punto di vista teleologico, e nell'«istruzione», dal punto di vista oggettivo. La Corte ha ricondotto alla competenza legislativa regionale gli aspetti organizzativi dell'istruzione (ad esempio, sentenze n. 284 del 2016 e n. 120 del 2005), mentre ha qualificato come principi fondamentali «criteri, obiettivi, direttive o discipline […] tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione» (sentenze n. 284 del 2016 e n. 200 del 2009). La norma in questione incide in misura assai limitata sulle modalità di iscrizione scolastica, al fine di indurre alla vaccinazione anti-HPV, in coerenza con il PNPV 2023-2025, che indica fra gli obiettivi quello di «[r]afforzare la prevenzione del cancro della cervice uterina e delle altre malattie HPV correlate» e quello di «[r]afforzare la comunicazione in campo vaccinale», prescrive di «sviluppare una estesa campagna comunicativa e informativa» anche in ambito scolastico e riporta, come esempio di contenuti della campagna comunicativa, il «[c]onsenso e dissenso informato in ambito vaccinale».

La terza questione (asserita violazione dell'art. 3 Cost.) non è fondata.

A parere del ricorrente, la norma impugnata renderebbe «disomogenea, sul territorio nazionale, la disciplina riguardante l'iscrizione scolastica e universitaria, con possibili riflessi sul rispetto del principio di uguaglianza». Come è stato più volte rilevato dalla Corte, la censura con cui si contesta una legge regionale in quanto differenzia la popolazione di quel territorio da quella del resto d'Italia «contraddice l'esistenza stessa dell'autonomia legislativa regionale» (sentenza n. 119 del 2019); accertato che una regione «ha operato nell'ambito delle competenze a essa spettanti, è sufficiente osservare che "il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 della Costituzione (v. sentenza n. 447 del 1988)" (sentenza n. 277 del 1995, punto 6. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 241 del 2018).

La quarta questione (dedotta violazione dell'art. 34 Cost.) non è fondata.

Nella prospettazione del ricorrente l'impugnato art. 1 si porrebbe «come limite alla piena fruizione del diritto allo studio riconosciuto incondizionatamente a tutti». In realtà, a parere della Corte, il fatto che l'adempimento richiesto dall'art. 4 - bis possa tradursi in un semplice rifiuto di produrre la documentazione vaccinale esclude che possa verificarsi una lesione del diritto allo studio. La Corte ha accertato la violazione o la possibile violazione di tale diritto in relazione a norme di ben altro impatto: si veda la sentenza n. 42 del 2021 (che ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma legislativa della Provincia autonoma di Trento che favoriva i residenti in provincia nell'accesso ai corsi universitari) e la sentenza n. 42 del 2017 (riguardante una norma che consentiva l'attivazione di corsi universitari in lingua straniera).

Anche l'ultima questione (asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE) non è fondata.

Fin dalla sentenza n. 94 del 1995 (anticipata dalla sentenza n. 384 del 1994), la Corte ha statuito che, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, «non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria». In relazione al giudizio in via incidentale, si è poi rilevato che, «[p]erché questa Corte scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile, è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un "tono costituzionale", per il nesso con interessi o princìpi di rilievo costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 210 del 2024, n. 1 e n. 31 del 2025 e ordinanza n. 21 del 2025).

Secondo il ricorrente, la norma impugnata contrasterebbe con l'art. 9 del GDPR (General Data Protection Regulation), che pone un divieto generale di trattamento dei dati personali, fra i quali rientrano quelli «relativi alla salute» (su tale norma si vedano, da ultimo, Corte di giustizia dell'Unione europea, ottava sezione, sentenza 19 dicembre 2024, causa C-65/23, MK; grande sezione, sentenza 4 ottobre 2024, causa C-21/23, ND; terza sezione, sentenza 21 dicembre 2023, causa C-667/21, ZQ). In realtà, l'art. 9, paragrafo 2, del GDPR stabilisce che il divieto di trattare dati relativi alla salute «non si applica se si verifica uno dei seguenti casi: […] g) il trattamento e necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato».

Tale norma è stata attuata dall'art. 2-sexies, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali», nei seguenti termini: «I trattamenti delle categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento, necessari per motivi di interesse pubblico rilevante ai sensi del paragrafo 2, lettera g), del medesimo articolo, sono ammessi qualora siano previsti dal diritto dell'Unione europea ovvero, nell'ordinamento interno, da disposizioni di legge o di regolamento o da atti amministrativi generali che specifichino i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e il motivo di interesse pubblico rilevante, nonché le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato». Il comma 2 dello stesso art. 2 - sexies precisa che «si considera rilevante l'interesse pubblico relativo a trattamenti effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri nelle seguenti materie: […]
u) compiti del servizio sanitario nazionale e dei soggetti operanti in ambito sanitario, nonché compiti di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro e sicurezza e salute della popolazione, protezione civile, salvaguardia della vita e incolumità fisica».

Dunque a giudizio della Corte nel GDPR una delle "basi giuridiche" che giustificano il trattamento dei dati sensibili è la norma legislativa interna, che persegua un fine di interesse pubblico nel rispetto del principio di proporzionalità, prevedendo «misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali […] dell'interessato» (art. 9, paragrafo 2, lettera g). La norma impugnata risulta conforme a tale standard perché ha lo scopo di aumentare la copertura vaccinale e non richiede che l'interessato riveli il proprio status di vaccinato o non vaccinato, consentendo che si attesti il mero svolgimento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione, o anche che si rifiuti la produzione di alcun documento. Inoltre, la Corte ricorda che, in base all'art. 1, comma 2, della legge impugnata, «[i] dati raccolti nell'applicazione della disposizione di cui al comma 1, rientrano nella gamma dei dati sensibili in materia di salute e per questo sono protetti con le garanzie e le tutele previste dalla legge».

Per tali ragioni, il contrasto con l'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE viene ritenuto insussistente.

SENTENZA N. 48
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 22, recante «Modifica alla legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate) e misure per l'aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano (HPV) e misure per la prevenzione delle infezioni da Virus respiratorio sinciziale nel neonato (VRS - bronchiolite)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 luglio 2024, depositato in cancelleria il 1° agosto 2024, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Libera Valla per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, impugna l'art. 1 della legge reg. Puglia n. 22 del 2024. Tale disposizione aggiunge l'art. 4-*bis* nella legge reg. Puglia n. 1 del 2024. L'art. 4-*bis*, intitolato «Programma di vaccinazione anti-papilloma virus umano», stabilisce quanto segue: «1. Per rendere capillare il dovere di informazione a carico delle autorità sanitarie e scolastiche sull'utilità della vaccinazione anti papilloma virus umano, così da debellare le infezioni e prevenire le relative conseguenze cancerose, nell'esclusivo interesse dei giovani pugliesi a una vita di relazione quanto più libera e affidabile, l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, compreso quello universitario, è subordinata, salvo formale rifiuto di chi esercita la responsabilità genitoriale oppure, dei soggetti interessati che hanno raggiunto la maggiore età, alla presentazione di documentazione, già in possesso degli interessati, in grado di certificare l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, oppure un certificato rilasciato dai centri vaccinali delle Aziende sanitarie locali (ASL) di riferimento, attestante la somministrazione, l'avvio del programma di somministrazione oppure il rifiuto alla somministrazione del vaccino. L'attestazione rilasciata dai centri vaccinali può anche limitarsi, su formale richiesta degli esercenti la responsabilità genitoriale o, ricorrendone i presupposti di legge, dagli stessi interessati, al mero riferimento sull'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione» (comma 1). Il comma 2 dispone che «[i] dati raccolti nell'applicazione della disposizione di cui al comma 1, rientrano nella gamma dei dati sensibili in materia di salute e per questo sono protetti con le garanzie e le tutele previste dalla legge».

Il ricorrente ritiene che la norma impugnata vìoli: a) l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., in quanto invaderebbe la sfera di competenza legislativa esclusiva statale, regolando «il rapporto fra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione ai percorsi di istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni»; inoltre, «le previsioni del legislatore regionale seguono percorsi divergenti rispetto a quelli fissati dalla inderogabile disciplina statale di cui all'art. 3 *bis* del D.L. n. 73 del 2017, […], quale norma interposta, introducendo, altresì, ulteriori adempimenti a carico dei cittadini»; b) l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto, prevedendo che l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni sia subordinata alla presentazione di documentazione concernente il vaccino anti-HPV, violerebbe «la competenza statale esclusiva nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni altresì interferendo negli atti nazionali di programmazione sanitaria nei quali i vaccini sono inclusi»; c) l'art. 3 Cost., poiché renderebbe disomogenea, sul territorio nazionale, la disciplina riguardante l'iscrizione scolastica e universitaria, con possibili riflessi sul rispetto del principio di uguaglianza; d) l'art. 34 Cost., in quanto «l'introduzione di una precisa condizione, inerente la presentazione di documentazione sulla situazione relativa agli adempimenti vaccinali degli alunni e studenti per l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, ancorché con la salvezza di un formale rifiuto», si porrebbe «come limite alla piena fruizione del diritto allo studio riconosciuto incondizionatamente a tutti»; e) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE, che pone un divieto generale di trattamento dei dati personali, fra i quali rientrano quelli relativi alla salute.

2.– Prima di esaminare le singole questioni, è opportuno ricostruire brevemente il contesto in cui si colloca la norma impugnata, con riferimento alla campagna vaccinale statale (punto 2.1.; su tale campagna si è già soffermata la sentenza n. 181 del 2023), e di seguito illustrarne il contenuto (punto 2.2.).

2.1.– L'infezione da HPV (dall'inglese *Human papilloma virus*) è molto frequente nella popolazione e si trasmette prevalentemente per via sessuale. La maggioranza delle infezioni è transitoria e asintomatica. Tuttavia, se l'infezione persiste, può manifestarsi con una varietà di lesioni della pelle e delle mucose, a seconda del tipo di HPV coinvolto. Alcuni tipi di HPV sono definiti ad alto rischio oncogeno poiché associati all'insorgenza di neoplasie. Il tumore più comunemente associato all'HPV è il carcinoma del collo dell'utero (o della cervice uterina). L'HPV può provocare, però, altri tumori nell'apparato genitale e in quello oro-faringeo, sia nella donna che nell'uomo (si veda la scheda dell'Istituto superiore di sanità, del 6 marzo 2020).

Dunque, anche se solo una minoranza delle infezioni sfocia in esiti cancerosi, l'HPV rappresenta un importante problema sanitario in Italia.

Tenuto conto di ciò, nel nostro Paese nel 2008 è partita la campagna di vaccinazione gratuita per le ragazze nel dodicesimo anno di età, preceduta dal parere del Consiglio superiore di sanità dell'11 gennaio 2007, che illustrava l'efficacia e la sicurezza del vaccino, nonché dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-regioni nella seduta del 20 dicembre 2007.

Si sono poi susseguiti a livello statale vari piani nazionali di prevenzione vaccinale (PNPV), che hanno contemplato la profilassi anti-HPV. Allo stesso tempo, il d.P.C.m. 12 gennaio 2017 ha inserito il vaccino anti-HPV fra i livelli essenziali di assistenza (si vedano gli artt. 2 e 4, comma 2, lettera *o*, e l'Allegato 1).

Attualmente, opera il PNPV 2023-2025 (Allegato A alla già citata intesa del 2 agosto 2023), che prevede la vaccinazione anti-HPV nel dodicesimo anno di età, per femmine e maschi, fino a 14 anni inclusi, e poi un «programma di recupero (*catch up*), per le donne almeno fino a 26 anni, anche utilizzando l'occasione opportuna della chiamata al primo *screening* per la prevenzione dei tumori del collo dell'utero, e per gli uomini almeno fino a 18 anni inclusi, con mantenimento della gratuità per tutte le dosi del ciclo vaccinale, qualora non siano stati precedentemente vaccinati o non abbiano completato il ciclo vaccinale». Il Piano 2023-2025 fissa un obiettivo di copertura vaccinale (ciclo completo) pari almeno al 95 per cento a 15 anni.

I programmi vaccinali sopra indicati non hanno raggiunto gli obiettivi prefissati. Già la sentenza n. 5 del 2018 di questa Corte dava atto, in generale, di «una tendenza al calo delle coperture vaccinali». La copertura vaccinale anti-HPV è stata poi indebolita dall'impatto della pandemia da COVID-19. Dal PNPV 2023-2025 risulta che, nel 2021, «le coperture relative alla vaccinazione HPV sono in generale miglioramento rispetto all'anno precedente, seppur ben al di sotto dei *target* primari». Al 31 dicembre 2022 in Italia la copertura vaccinale (ciclo completo) era del 69 per cento per le quindicenni e del 56 per cento per i quindicenni (Documento del Ministero della salute sulle coperture vaccinali per HPV al 31 dicembre 2022). L'obiettivo del 95 per cento, dunque, è ancora molto lontano.

2.2.– La Regione Puglia ha avviato la campagna vaccinale anti-HPV nel settembre 2008. Con la legge reg. Puglia n. 1 del 2024, essa ha disciplinato uno specifico «Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate».

La disposizione impugnata inserisce l'art. 4-*bis* nella legge regionale appena citata. Tale articolo, come visto (*supra*, punto 1), stabilisce che l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, compreso quello universitario, sia subordinata alla presentazione di un documento attestante, alternativamente: la somministrazione del vaccino anti-HPV, l'avvio del programma di somministrazione, il rifiuto della somministrazione o l'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui benefici del vaccino. È però contemplata la possibilità di esprimere il «formale rifiuto» di produrre alcun documento.

La produzione dell'attestato non è, dunque, prevista come condizione dell'iscrizione scolastica. La norma impugnata ha il fine di indurre alla vaccinazione anti-HPV o, almeno, di assicurare il "dissenso informato", cioè di far sì che il rifiuto avvenga con piena consapevolezza. Tale obiettivo è perseguito, però, inducendo il genitore o il giovane maggiorenne a riflettere sulla mancata vaccinazione anti-HPV, non imponendogli la produzione di un attestato. Si tratta di una "spinta gentile" (*nudge*), cioè di un approccio che mira ad influenzare le decisioni pur salvaguardando la libertà di scelta.

3.– Ciò premesso, si possono affrontare le singole questioni promosse dal ricorrente.

Cominciando dai profili di rito, la Regione Puglia eccepisce l'inammissibilità della seconda questione (asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), «per difetto argomentativo».

L'eccezione è fondata.

Il ricorrente richiama le norme pertinenti del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, che determina i LEA, e il contenuto del PNPV 2023-2025, ma non spiega perché la disposizione impugnata inciderebbe sulla loro attuazione. L'interferenza viene affermata in modo apodittico, mentre un'argomentazione sarebbe stata necessaria, dato che l'impugnato art. 4-*bis*, lungi dall'ostacolare l'erogazione del vaccino anti-HPV (che rappresenta un LEA), mira ad agevolarla. Come detto, la norma oggetto di censura ha lo scopo di accrescere l'informazione sul vaccino in questione e la copertura vaccinale e, dunque, risulta coerente con gli indirizzi statali, sia legislativi (si vedano gli artt. 1, comma 6-*ter*, e 2 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito) che sub-legislativi (si veda il già citato PNPV 2023-2025).

Ciò considerato, il motivo in esame si presenta privo di una sufficiente motivazione e, dunque, inammissibile (*ex multis*, sentenze n. 133 e n. 95 del 2024, n. 155 e n. 125 del 2023).

4.– La prima questione (dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *n*, Cost.) non è fondata.

Questa Corte ha in diverse occasioni definito la portata delle «norme generali sull'istruzione», riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (da ultimo, sentenze n. 192 e n. 168 del 2024 e n. 223 del 2023, nonché ordinanza n. 199 del 2024). Esse consistono in «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali» (sentenza n. 200 del 2009,

ribadita dalle sentenze n. 92 del 2011 e n. 309 del 2010). La sentenza n. 200 del 2009 ha, inoltre, individuato l'ambito delle «norme generali sull'istruzione» alla luce degli artt. 33 e 34 Cost. e degli atti legislativi statali che le definiscono, cioè della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), e dei relativi decreti legislativi attuativi.

La norma impugnata è chiaramente estranea all'ambito di quelle che definiscono «la struttura portante del sistema nazionale di istruzione» e che mirano ad assicurare una «offerta formativa omogenea», così come agli oggetti regolati dagli artt. 33 e 34 Cost., dalla legge n. 53 del 2003 e dai decreti attuativi.

Quanto alle sentenze n. 186 del 2019 e n. 5 del 2018 di questa Corte (richiamate nel ricorso), esse hanno qualificato come «norme generali sull'istruzione» «le disposizioni della legislazione statale che riguardano l'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici».

La norma impugnata è di tipo diverso. In primo luogo, essa non attiene ad un vaccino obbligatorio, ma solo raccomandato, e dà chiaramente atto di ciò, dal momento che indica – fra i possibili oggetti dell'attestato richiesto – anche il rifiuto del vaccino e il mero svolgimento del colloquio informativo. In secondo luogo, l'art. 4-*bis* non prevede un adempimento necessario per l'iscrizione, contemplando espressamente la possibilità di rifiutare la produzione documentale richiesta dalla norma stessa.

Non sussiste neppure un contrasto tra l'impugnato art. 4-*bis* e l'art. 3-*bis* del d.l. n. 73 del 2017, come convertito, evocato dal ricorrente quale norma interposta. Questa disposizione statale, infatti, riguarda i vaccini obbligatori e prevede una procedura che si svolge dopo l'avvenuta iscrizione scolastica e che può condurre, nel caso in cui l'inadempimento dell'obbligo vaccinale non venga sanato, all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria e – nel solo caso degli asili nido e delle scuole materne – alla decadenza dall'iscrizione. Tale procedura resta ferma: la norma censurata aggiunge solo un adempimento di altro tipo, prima dell'iscrizione, in relazione ad un vaccino non obbligatorio. Le due norme, dunque, agiscono su piani diversi.

La previsione impugnata può essere qualificata come una disposizione di dettaglio rientrante in due materie concorrenti: nella «tutela della salute», dal punto di vista teleologico, e nell'«istruzione», dal punto di vista oggettivo. Questa Corte ha ricondotto alla competenza legislativa regionale gli aspetti organizzativi dell'istruzione (ad esempio, sentenze n. 284 del 2016 e n. 120 del 2005), mentre ha qualificato come principi fondamentali «criteri, obiettivi, direttive o discipline […] tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione» (sentenze n. 284 del 2016 e n. 200 del 2009). La norma in questione incide in misura assai limitata sulle modalità di iscrizione scolastica, al fine di indurre alla vaccinazione anti-HPV, in coerenza con il PNPV 2023-2025, che indica fra gli obiettivi quello di «[r]afforzare la prevenzione del cancro della cervice uterina e delle altre malattie HPV correlate» e quello di «[r]afforzare la comunicazione in campo vaccinale», prescrive di «sviluppare una estesa campagna comunicativa e informativa» anche in ambito scolastico e riporta, come esempio di contenuti della campagna comunicativa, il «[c]onsenso e dissenso informato in ambito vaccinale».

5.– La terza questione (asserita violazione dell'art. 3 Cost.) non è fondata.

Secondo il ricorrente, la norma impugnata renderebbe «disomogenea, sul territorio nazionale, la disciplina riguardante l'iscrizione scolastica e universitaria, con possibili riflessi sul rispetto del principio di uguaglianza».

Come si è rilevato più volte, la censura con cui si contesta una legge regionale in quanto differenzia la popolazione di quel territorio da quella del resto d'Italia «contraddice l'esistenza stessa dell'autonomia legislativa regionale» (sentenza n. 119 del 2019); accertato che una regione «ha operato nell'ambito delle competenze a essa spettanti, è sufficiente osservare che "il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 della

Costituzione (v. sentenza n. 447 del 1988)" (sentenza n. 277 del 1995, punto 6. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 241 del 2018).

6.– La quarta questione (dedotta violazione dell'art. 34 Cost.) non è fondata.

Nella prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, l'impugnato art. 1 si porrebbe «come limite alla piena fruizione del diritto allo studio riconosciuto incondizionatamente a tutti». In realtà, il fatto che l'adempimento richiesto dall'art. 4-*bis* possa tradursi in un semplice rifiuto di produrre la documentazione vaccinale esclude che possa verificarsi una lesione del diritto allo studio. Questa Corte ha accertato la violazione o la possibile violazione di tale diritto in relazione a norme di ben altro impatto: si veda la sentenza n. 42 del 2021 (che ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma legislativa della Provincia autonoma di Trento che favoriva i residenti in provincia nell'accesso ai corsi universitari) e la sentenza n. 42 del 2017 (riguardante una norma che consentiva l'attivazione di corsi universitari in lingua straniera).

7.– L'ultima questione (asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE) non è fondata.

Fin dalla sentenza n. 94 del 1995 (anticipata dalla sentenza n. 384 del 1994), questa Corte ha statuito che, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, «non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria». In relazione al giudizio in via incidentale, si è poi rilevato che, «[p]erché questa Corte scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile, è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un "tono costituzionale", per il nesso con interessi o princìpi di rilievo costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 210 del 2024, n. 1 e n. 31 del 2025 e ordinanza n. 21 del 2025).

Secondo il ricorrente, la norma impugnata contrasterebbe con l'art. 9 del GDPR (*General Data Protection Regulation*), che pone un divieto generale di trattamento dei dati personali, fra i quali rientrano quelli «relativi alla salute» (su tale norma si vedano, da ultimo, Corte di giustizia dell'Unione europea, ottava sezione, sentenza 19 dicembre 2024, causa C-65/23, MK; grande sezione, sentenza 4 ottobre 2024, causa C-21/23, ND; terza sezione, sentenza 21 dicembre 2023, causa C-667/21, ZQ).

In realtà, l'art. 9, paragrafo 2, del GDPR stabilisce che il divieto di trattare dati relativi alla salute «non si applica se si verifica uno dei seguenti casi: […] *g*) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato».

Tale norma è stata attuata dall'art. 2-*sexies*, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali», nei seguenti termini: «I trattamenti delle categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento, necessari per motivi di interesse pubblico rilevante ai sensi del paragrafo 2, lettera *g*), del medesimo articolo, sono ammessi qualora siano previsti dal diritto dell'Unione europea ovvero, nell'ordinamento interno, da disposizioni di legge o di regolamento o da atti amministrativi generali che specifichino i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e il motivo di interesse pubblico rilevante, nonché le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato». Il comma 2 dello stesso art. 2-*sexies* precisa che «si considera rilevante l'interesse pubblico relativo a trattamenti effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri nelle seguenti materie: […] *u*) compiti del servizio sanitario nazionale e dei soggetti operanti in ambito sanitario, nonché compiti di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro e sicurezza e salute della popolazione, protezione civile, salvaguardia della vita e incolumità fisica».

Dunque, nel GDPR una delle "basi giuridiche" che giustificano il trattamento dei dati sensibili è la norma legislativa interna, che persegua un fine di interesse pubblico nel rispetto del principio di

proporzionalità, prevedendo «misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali […] dell'interessato» (art. 9, paragrafo 2, lettera *g*). La norma impugnata risulta conforme a tale standard perché ha lo scopo di aumentare la copertura vaccinale e non richiede che l'interessato riveli il proprio status di vaccinato o non vaccinato, consentendo che si attesti il mero svolgimento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione, o anche che si rifiuti la produzione di alcun documento. Inoltre, occorre ricordare che, in base all'art. 1, comma 2, della legge impugnata, «[i] dati raccolti nell'applicazione della disposizione di cui al comma 1, rientrano nella gamma dei dati sensibili in materia di salute e per questo sono protetti con le garanzie e le tutele previste dalla legge».

Per tali ragioni, il contrasto con l'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE è da ritenere insussistente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 22, recante «Modifica alla legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate) e misure per l'aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano (HPV) e misure per la prevenzione delle infezioni da Virus respiratorio sinciziale nel neonato (VRS - bronchiolite)», sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 22 del 2024, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 34, 117, secondo comma, lettera *n*), e 117 primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 9 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, 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 12 marzo 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Giovanni PITRUZZELLA, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 12 marzo 2025, n. 51

Materia: funzioni fondamentali dei comuni; urbanistica

Parametri invocati: artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lett. p), e sesto comma, 118 Cost.; D.L. 13 maggio 2011, n. 70, come norma interposta

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: TAR Lazio

Oggetto: art. 4, comma 4, L.r. Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio)

Esito:
1) Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Lazio 7/2017;
2) Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge Regione Lazio 7/2017, sollevata in riferimento all'art. 97 della Costituzione.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Tar Lazio dubita della legittimità costituzionale della disposizione in epigrafe.

Essa consentirebbe, in via transitoria, l'esecuzione di interventi di ristrutturazione urbanistica con mutamento della destinazione d'uso in deroga allo strumento urbanistico, senza l'intermediazione dello speciale permesso di costruire di cui all'articolo 14, comma 1 bis, del t.u. edilizia (DPR 380/2001). Si tratta di un permesso di costruire che può essere richiesto solo dopo la deliberazione del consiglio comunale, che ne attesti l'interesse pubblico, con riferimento alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento.

Con la legge in questione, la Regione Lazio ha fornito attuazione al D.L. 70/2011, il quale consente che le leggi regionali introducano nuovi strumenti di razionalizzazione e rigenerazione urbana, evidentemente anche su istanza di privati, ma senza perdere di vista il perseguimento dell'interesse pubblico. Fra questi, anche interventi di ristrutturazione edilizia e rigenerazione urbana con mutamento della destinazione d'uso.

Se non ché, la legge regionale del Lazio richiede, per tali interventi, per un periodo transitorio, semplicemente "idoneo titolo abilitativo edilizio di cui al DPR 380/2001". Secondo la giurisprudenza amministrativa, che richiama a proprio sostegno anche le circolari applicative della Regione Lazio, il titolo andrebbe di volta in volta individuato nel permesso di costruire di cui all'articolo 10 del t.u. edilizia (dunque il normale permesso di costruire) o nella SCIA, con esclusione del permesso in deroga agli strumenti urbanistici di cui all'articolo 14, comma 1 bis, del medesimo testo unico.

Sembra dunque corretta la deduzione del giudice *a quo* circa il fatto che gli interventi consentiti non siano di fatto sottoposti al vaglio del consiglio comunale.

Nel merito, tranne che in riferimento alla questione relativa all'articolo 97 della Costituzione, rispetto alla quale la corte pronuncia inammissibilità, la questione di legittimità costituzionale viene dichiarata fondata rispetto a tutti gli altri parametri invocati, in quanto la disposizione regionale si presenta come unitariamente lesiva della competenza legislativa statale in materia di funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.), nonché lesiva della autonomia garantita ai comuni (artt. 5 e 114 Cost.), anche sotto il profilo regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.).

Dopo aver ricordato che la funzione di pianificazione del governo del territorio appartiene

storicamente ai comuni, la corte si interroga sulla ammissibilità di una deroga alla competenza comunale, in nome di un superiore interesse regionale, che giustifichi la chiamata in sussidiarietà.

La deroga si configura senza meno, in quanto la norma regionale consente un intervento in difformità rispetto alla destinazione d'uso, per così dire direttamente, ovvero prescindendo dalla approvazione del consiglio comunale.

Accertata la presenza della deroga alla competenza comunale, imposta per legge regionale, la corte ne analizza la proporzionalità rispetto alla funzione amministrativa complessivamente in questione.

La disposizione viene immediatamente qualificata come incidente in modo sproporzionato sulla funzione, soprattutto perché è lo stesso articolo 4, comma 1, della l.r. Lazio 7/2017 a stabilire che per la speciale procedura di mutamento di destinazione d'uso è necessaria la delibera del consiglio comunale. Il comma 4 del medesimo articolo poi inopinatamente autorizza, via transitoria, gli stessi interventi (con puntuali eccezioni), anche utilizzando i normali titoli autorizzativi, esclusa la necessità del pronunciamento del consiglio comunale.

Tale sproporzione viene ritenuta foriera di illegittimità.

In fine, la corte pone l'accento sulla valenza generale dell'interesse che deve stare alla base di ogni intervento in deroga agli strumenti urbanistici, indulgendo ad un particolare della vicenda in fatto, che pendeva davanti il giudice *a quo*: la proposta di realizzazione di due ville private in un'area già destinata dal piano regolatore generale a "verde e servizi pubblici locali".

Conclusivamente, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tar Lazio viene accolta.

SENTENZA N. 51
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda *bis*, nel procedimento vertente tra Plus srl e Roma Capitale, con ordinanza del 12 giugno 2024, iscritta al n. 146 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di Roma Capitale e Plus srl;

udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Umberto Garofoli per Roma Capitale e Sergio Gostoli per Plus srl;

deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il TAR Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017, in riferimento agli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e sesto comma, e 118 Cost.

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata determinerebbe l'«evidente stravolgimento» della funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica, l'alterazione del corretto riparto delle rispettive funzioni tra la Regione e i comuni e la lesione dell'autonomia riconosciuta a questi, poiché consentirebbe, in via transitoria, l'esecuzione diretta di interventi di ristrutturazione edilizia con mutamento della destinazione d'uso in deroga alle previsioni dello strumento urbanistico, senza l'intermediazione del permesso di costruire di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia e quindi in assenza di una valutazione da parte del Consiglio comunale.

2.– La disposizione censurata si inserisce nell'articolato quadro delle misure con cui la legge reg. Lazio n. 7 del 2017 ha inteso dare attuazione all'art. 5, comma 9, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, volto a realizzare obiettivi di riqualificazione delle aree urbane degradate.

2.1.– A questo scopo, il legislatore statale ha abilitato le regioni ad approvare «specifiche leggi», con la finalità «di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili».

La medesima disposizione dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, ha inoltre stabilito che – «per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione» – le leggi regionali «prevedano: *a*) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; *b*) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; *c*) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; *d*) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti».

Come riconosciuto da questa Corte, l'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, affida alle Regioni il compito di approvare leggi per incentivare, tra l'altro, la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, anche mediante la previsione del riconoscimento di una volumetria aggiuntiva come misura premiale. Ciò purché gli interventi non siano riferiti a edifici abusivi, siti nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta, con esclusione dei soli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria: nozione, quest'ultima, da interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa (sentenza n. 24 del 2022).

Pertanto, la norma statale in questione – lungi dal prevedere una completa e generalizzata liberalizzazione di interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti con modifica delle destinazioni d'uso preesistenti – ha inteso consentire interventi sul tessuto edilizio esistente all'esclusivo fine di perseguire gli obiettivi di razionalizzazione e riqualificazione di aree urbane degradate.

2.2.– Nell'ambito delle coordinate stabilite dalla legge statale, la legge reg. Lazio n. 7 del 2017 ha quindi dettato «Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio», espressamente volte a «promuovere, incentivare e realizzare, al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la rigenerazione urbana intesa in senso ampio e integrato comprendente, quindi, aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi, anche per promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici […] incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, favorire il recupero delle periferie […], aumentare le dotazioni territoriali mediante l'incremento di aree pubbliche […] contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile […]; promuovere lo sviluppo del verde urbano» (art. 1, comma 1, lettere *a*, *b*, *c*, *f* e *g*).

Per realizzare queste finalità, la stessa legge regionale ha introdotto una serie di misure premiali e di incentivi al rinnovo del patrimonio edilizio che consentono la deroga a determinati standard urbanistici, in funzione della loro idoneità a perseguire obiettivi di riqualificazione delle aree urbane degradate, garantendo al contempo la riduzione del consumo di suolo.

2.3.– Fra le molteplici misure di rigenerazione urbana introdotte dalla legge regionale in esame, nel presente giudizio vengono in rilievo quelle previste dall'art. 4, che detta «Disposizioni per il cambio di destinazione d'uso degli edifici».

Il comma 1 di tale disposizione consente ai comuni di «prevedere nei propri strumenti urbanistici generali, previa acquisizione di idoneo titolo abilitativo di cui al d.p.r. 380/2001, l'ammissibilità di interventi di ristrutturazione edilizia, compresa la demolizione e ricostruzione, di singoli edifici aventi una superficie lorda complessiva fino ad un massimo di 10.000 mq, con mutamento della destinazione d'uso tra le categorie funzionali individuate all'articolo 23 *ter* del d.p.r. 380/2001 con esclusione di quella rurale». Gli interventi di trasformazione edilizia consentiti dalla disposizione in esame sono quindi limitati a singoli edifici con superficie massima di 10.000 metri quadri, nonché al mutamento di destinazione d'uso tra alcune delle categorie funzionali di cui all'art. 23-*ter* t.u. edilizia.

La medesima disposizione individua altresì le modalità procedurali da seguire per l'approvazione delle modifiche e integrazioni degli strumenti urbanistici generali, stabilendo che i comuni possano esercitare tale facoltà «con apposita deliberazione di consiglio comunale da approvare mediante le procedure di cui all'articolo 1, comma 3, della l.r. 36/1987», il quale disciplina un procedimento semplificato e accelerato, che prevede – tra l'altro – che il provvedimento di approvazione della modifica e integrazione del piano, dopo essere stato trasmesso alla Regione Lazio, divenga efficace «decorsi quindici giorni senza che siano stati effettuati rilievi».

2.4.– Oggetto delle censure del rimettente è la disposizione del successivo comma 4 dello stesso art. 4, ove si stabilisce che «[n]elle more dell'approvazione della deliberazione del consiglio comunale di cui al comma 1, e comunque non oltre dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, previa richiesta di idoneo titolo abilitativo edilizio di cui al d.p.r. 380/2001, le disposizioni di cui al presente articolo si applicano agli edifici esistenti legittimi o legittimati purché non ricadenti: *a*) nell'ambito di consorzi industriali e di piani degli insediamenti produttivi; *b*) all'interno delle zone omogenee D di cui al decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968».

La disposizione censurata subordina dunque l'ammissibilità degli interventi edilizi ivi previsti alla «previa richiesta di idoneo titolo abilitativo edilizio di cui al d.p.r. 380/2001», senza peraltro indicare specificamente, nella vasta gamma di titoli edilizi previsti dal t.u. edilizia, quale sia necessario ai fini della realizzazione degli interventi previsti dal comma 1.

A questo riguardo, il giudice *a quo* ritiene che, sia pure in via transitoria, l'«idoneo titolo abilitativo edilizio», richiesto dall'art. 4, comma 4, non sia il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia.

Si tratta di un'interpretazione già sostenuta dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha affermato che per «idoneo titolo abilitativo», di cui alla disposizione censurata, deve intendersi il permesso di costruire ordinario di cui all'art. 10 t.u. edilizia, o la SCIA prevista dagli artt. 22 e 23 del medesimo testo unico (TAR Lazio, n. 10469 del 2021). Questa giurisprudenza, richiamata e condivisa dal giudice *a quo*, fa leva su una serie di atti della Regione Lazio che avvalorano tale ricostruzione (in particolare, la deliberazione della Giunta regionale 19 dicembre 2017, n. 867, recante «Approvazione circolare esplicativa: "Indirizzi e direttive per l'applicazione delle 'Disposizioni per la rigenerazione urbana ed il recupero edilizio' di cui alla legge regionale 18 luglio 2017, n. 7"»; il parere dell'ufficio speciale per la rigenerazione urbana della Regione Lazio del 14 novembre 2019, nonché il successivo parere della direzione regionale per le politiche abitative dell'11 agosto 2022, che richiama la circolare sopra indicata).

Sulla base di tale interpretazione, si può quindi ritenere che la disposizione censurata abbia consentito, in attesa delle delibere di cui al comma 1 e comunque sino al 19 luglio 2018, l'esecuzione degli interventi di trasformazione edilizia di cui si discute in assenza del permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia e quindi in assenza della delibera del Consiglio comunale.

3.– Ciò premesso, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata da Roma Capitale.

Ad avviso della difesa comunale, un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata imporrebbe di ritenere che, anche nel periodo transitorio, il titolo abilitativo richiesto fosse il permesso di costruire in deroga.

Tuttavia, per quanto si è osservato al precedente punto 2, l'interpretazione da cui muove il giudice rimettente deve ritenersi corretta.

4.– Sempre in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017, sollevata in riferimento all'art. 97 Cost.

Nel caso in esame, ancorché sia denunciato il contrasto con plurimi parametri costituzionali (artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*, e sesto comma, e 118 Cost.), la questione sollevata dal giudice *a quo* appare unitaria, poiché tutte le censure si articolano intorno al profilo della compressione da parte della legge regionale della funzione pianificatoria comunale e, in definitiva, del potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e all'utilizzazione del loro territorio.

Tuttavia, tra i plurimi parametri evocati, il riferimento all'art. 97 Cost. non appare correlato alla denunciata limitazione dell'autonomia comunale in materia di pianificazione urbanistica. In effetti, esso risulta estraneo al contenuto delle censure formulate dal rimettente, oltre che incoerente con le motivazioni svolte. La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. risulta pertanto inammissibile.

5.– Nel merito, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017, sollevate in riferimento agli artt. 5, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e sesto comma, e 118 Cost.

5.1.– Come è noto, fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica), la funzione di pianificazione urbanistica è stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei comuni. Questa attribuzione non è stata modificata dalla successiva evoluzione dell'ordinamento regionale. Infatti, nell'attuare il nuovo Titolo V della Costituzione e nell'esercizio della competenza esclusiva attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., il legislatore statale ha qualificato come funzioni fondamentali dei comuni «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale» (art. 14, comma 27, lettera *d*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).

Pertanto, come riconosciuto da questa Corte, con l'art. 14, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, «[i]l legislatore statale ha […] sottratto allo specifico potere regionale di allocazione ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost. la funzione di pianificazione comunale, stabilendo che questa rimanga assegnata, in linea di massima, al livello dell'ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si è radicata come funzione propria, e l'ha riconosciuta come parte integrante della dotazione tipica e caratterizzante dell'ente locale» (sentenza n. 179 del 2019).

Va inoltre rammentato che la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesse al riconoscimento del principio dell'autonomia dei comuni e non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, fino al punto da negarla. La competenza legislativa regionale in materia urbanistica, dunque, «non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni» (sentenze n. 70 e n. 17 del 2023, n. 202 del 2021, n. 179 del 2019 e n. 83 del 1997).

5.2.– Questa Corte ha peraltro affermato che l'autonomia comunale «non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale» (sentenze n. 70 e n. 17 del 2023, n. 202 del 2021, n. 179 del 2019, n. 160 del 2016 e n. 378 del 2000). È stato escluso che il sistema di pianificazione assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti (sentenze n. 119 del 2024, n. 202 e n. 124 del 2021, n. 119 del 2020, n. 179 del 2019, n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014).

Infatti, «il rispetto delle autonomie comunali deve armonizzarsi con la verifica e la protezione di concorrenti interessi generali, collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse nel territorio: ciò giustifica l'eventuale emanazione di disposizioni legislative (statali e regionali) che vengano ad incidere su funzioni già assegnate agli enti locali» (sentenza n. 378 del 2000, richiamata dalle successive sentenze n. 142 del 2024, n. 202 del 2021, n. 179 del 2019, n. 126 del 2018 e n. 478 del 2002).

Invero, come più volte sottolineato dalla giurisprudenza di questa Corte, la pianificazione territoriale non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, ma è volta anche al contemperamento di una pluralità di differenti interessi pubblici, incidenti sul medesimo territorio, che trovano il proprio fondamento in principi costituzionali (sentenze n. 142 del 2024, n. 219 e n. 202 del 2021 e similmente sentenze n. 90, n. 19 e n. 17 del 2023 e n. 229 del 2022).

Nell'esercizio delle funzioni fondamentali di pianificazione urbanistica, l'autonomia comunale può quindi essere compressa per esigenze di tutela di interessi generali che richiedano di essere curati a un livello territoriale più ampio.

La funzione pianificatoria spetta al comune, ma può essere attribuita ad altri livelli di governo in ragione della dimensione sovracomunale dell'interesse tutelato e delle sue esigenze di protezione unitaria (sentenza n. 179 del 2019). La dialettica istituzionale sottesa al principio di sussidiarietà verticale impone di valutare, nell'ambito della funzione pianificatoria attribuita ai comuni, «quanto

la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone» (sentenze n. 119 del 2020 e n. 179 del 2019).

Le leggi regionali che comportino deroghe al principio di pianificazione sono dunque soggette a un giudizio di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessarietà della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia stessa.

5.3.– Occorre ora valutare se la disposizione censurata incida sulla funzione di pianificazione urbanistica e se, in tal caso, l'incidenza sia proporzionata.

Per il primo profilo, la disposizione censurata certamente condiziona la potestà pianificatoria comunale.

Nelle more dell'adozione delle delibere di adeguamento dei piani urbanistici, l'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017 consente interventi di ristrutturazione con mutamento di destinazione d'uso senza necessità di ricorrere al permesso di costruire in deroga e quindi in assenza di una verifica in sede consiliare in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico da ritenere prevalente sulle previsioni dello strumento urbanistico.

Nel procedimento per il rilascio del permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14-*bis* t.u. edilizia, la delibera del Consiglio comunale rappresenta infatti un momento essenziale: è in questa sede che si colloca la valutazione circa l'opportunità di consentire lo scostamento dalla disciplina del piano regolatore o dei piani attuativi. A tale riguardo, questa Corte ha recentemente riconosciuto che, nell'ambito dell'apposito procedimento previsto dall'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, il Consiglio comunale attesta che la «realizzazione [dello specifico intervento] è diretta a soddisfare un interesse pubblico che si ritiene prevalente, a determinate condizioni, rispetto all'assetto generale definito dal piano» (sentenza n. 142 del 2024).

La mancata previsione nella disposizione censurata dello strumento del permesso di costruire in deroga comporta dunque la sottrazione degli interventi di trasformazione edilizia, previsti dal comma 1 dell'art. 4 in esame, alla essenziale verifica del Consiglio comunale in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico che giustifichi scelte diverse da quelle previste dal piano.

5.4.– Si può passare quindi alla valutazione concernente la proporzionalità.

Ebbene, sotto tale profilo, le misure di semplificazione derogatoria previste dalla disposizione censurata incidono in modo sproporzionato e pertanto illegittimo sulla funzione fondamentale dei comuni in materia di pianificazione urbanistica. A tale conclusione si giunge considerando tale disposizione nel contesto della legge regionale in cui essa è inserita.

Va evidenziato, innanzitutto, il nesso tra il comma 4 e il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Lazio n. 7 del 2017. L'ultima disposizione riconosce ai comuni la facoltà di regolare nei propri strumenti urbanistici nuove possibilità edificatorie con mutamento della destinazione d'uso. Tuttavia, è stato lo stesso legislatore regionale a imporre, come si è visto, la relativa procedura, nonché i contenuti, gli scopi e i limiti entro i quali può essere esercitata tale facoltà.

La disposizione censurata ha inciso in modo ancora più penetrante nella potestà pianificatoria, poiché ha esautorato i Consigli comunali, sia pure in via temporanea, da qualsiasi valutazione dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione degli interventi edilizi richiesti.

Va inoltre considerato il rapporto tra la disposizione censurata e le finalità generali proprie della legge reg. Lazio n. 7 del 2017.

L'obiettivo specifico perseguito dal legislatore regionale con l'art. 4, comma 4, di tale legge è quello di accelerare il processo di attuazione a livello municipale delle finalità di rigenerazione del tessuto urbano, stimolando le amministrazioni comunali a modificare tempestivamente i loro strumenti urbanistici per adeguarli alle disposizioni impartite dal legislatore regionale.

Tuttavia, durante il periodo transitorio, l'evidenziata sottrazione di determinanti interventi di trasformazione edilizia alla valutazione del Consiglio comunale comporta il rischio di un aumento incontrollato del carico urbanistico e degli insediamenti abitativi.

Ciò risulta distonico rispetto a quelle stesse finalità generali che la legge regionale – in dichiarata attuazione dei principi posti dal d.l. n. 70 del 2011, come convertito – ha esplicitato. Come si è visto in precedenza, tale legge intende, infatti, realizzare una rigenerazione urbana «intesa in senso ampio e integrato», comprendente non solo aspetti edilizi e urbanistici, ma anche profili economici e sociali, con l'obiettivo di «aumentare le dotazioni territoriali mediante l'incremento di aree pubbliche», di «promuovere lo sviluppo del verde urbano», nonché di «rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici».

La disposizione in esame non si rivela idonea a conseguire tali finalità generali: essa, infatti, consente deroghe che possono vanificare la valenza sociale dell'intervento legislativo. Ciò è particolarmente evidente nel caso di specie, in cui si tratta di realizzare due ville adibite a uso residenziale in un'area destinata dal piano regolatore generale a «verde e servizi pubblici locali».

5.5.– In definitiva, ancorché in via temporanea, la disposizione in esame priva i Consigli comunali di un effettivo spazio di decisione e di controllo in ordine all'ammissibilità di interventi di trasformazione edilizia in deroga alle previsioni del piano, anche in contrasto con la menzionata finalità generale della legge regionale di pervenire a una rigenerazione urbana attenta a esigenze sociali.

Tutto ciò comporta l'illegittima lesione dell'autonomia comunale presidiata dagli artt. 5, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e sesto comma, e 118 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio);

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda *bis*, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Marco D'ALBERTI, Redattore
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2025
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 26 Marzo 2025, n. 57

Materia: Sanità – Regioni sottoposte a piano di rientro - impiego pubblico - concorso

Parametri invocati: articoli 97, primo e quarto comma e 117 terzo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Rimettente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21(*Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM*) ed in particolare artt. 1, 3 e 4 comma 2.

Esito:
- infondatezza delle questioni relative agli artt. 1 e 3;
- illegittimità *in parte qua* dell'art. 4 comma 2

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la legge oggetto di impugnazione la Regione Puglia dispone il passaggio del Centro di riabilitazione di Ceglie Messapica, fino al momento gestito da privati (Fondazione San Raffaele), ad una gestione interamente pubblica, incardinandolo nell'organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL Brindisi), con conseguenti ricadute finanziarie.

Il Governo formula una pluralità di censure la quasi totalità delle quali verte sul contrasto dell'operazione con gli obiettivi del piano di rientro dal disavanzo sanitario, piano cui la Regione è assoggettata dal 2010.

Le censure afferiscono da un lato, alla mancata preventiva comunicazione dell'operazione ai Ministeri competenti, in violazione dell'accordo sottoscritto nel 2010 che impegna la Regione a realizzare gli obiettivi fissati nel piano di rientro dal deficit finanziario allegato allo stesso accordo; dall'altro lato si prospetta che tale passaggio costituirebbe una rilevante modifica della programmazione sanitaria e agli interventi individuati dal piano di rientro che obbliga la Regione a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, di ostacolo alla piena attuazione degli interventi programmati, e a non adottarne di nuovi.

Viene censurato poi l'incremento dei costi a carico del sistema sanitario regionale ritenendo insufficiente la provvista finanziaria indicata in legge in quanto determinata esclusivamente in relazione alla spesa sostenuta dalla ASL di Brindisi nel 2022 per l'acquisto di prestazioni sanitarie dalla Fondazione San Raffaele, senza considerare tutti i costi ulteriori che la gestione pubblica del centro riabilitativo comporterà a carico del bilancio regionale.

Da qui la prospettata violazione dell'art. 97 comma 1 Cost. che impone alle amministrazioni pubbliche di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico e dell'art. 117 comma 3 Cost. per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute.

La questione è l'occasione per la Corte per richiamare in via preliminare alcuni principi più volte dalla stessa affermati: in primo luogo il principio 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 (tra le altre sentenze n. 256/2022, n. 242/2022, n. 134/2023 e nello stesso senso, n. 1/2024). Questo principio è stato affermato anche con riguardo ai piani di prosecuzione del rientro dal disavanzo sanitario (sentenze n. 190 del 2022 e n. 130 del 2020), come quello vigente nella Regione Puglia.

Anche in tali situazioni, per effetto delle previsioni dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 – espressioni di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica –, la Regione è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro (sentenze n. 197 e n. 169 del 2024 e n. 155 del 2023) o che incidano sulle misure in essi previste (sentenza n. 87 del 2024), come pure a non adottarne di nuovi.

Alla luce di una puntuale ricostruzione della vicenda, basata sia sui lavori preparatori della legge impugnata che sulla documentazione fornita dalla difesa regionale, la Corte esclude la violazione dei parametri costituzionali evocati in quanto l'operazione posta in essere con le norme impugnate rientra nel suo complesso nella cornice economico finanziaria delineata dal piano di rientro 2016/2018 al quale la Regione risulta ancora sottoposta.

Viene invece ritenuta illegittima parzialmente la previsione dell'art. 4 l.r. Puglia n. 21/2024 in relazione all'art. 97 comma 4 della Costituzione.

La disposizione prevede infatti che "*Il personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, transita nell'organico della ASL competente ai sensi dell'articolo 1, comma 268, lettera c), della legge 30 dicembre c 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) e comunque nel rispetto della normativa vigente o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale, e comunque valorizzando l'esperienza lavorativa svolta per la stessa tipologia di servizio"*.

La prima parte della norma secondo la Corte non contrasta con il disposto costituzionale in virtù del richiamo all'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021, norma che non consente una stabilizzazione senza concorso: le relative procedure devono essere avviate «*nel rispetto dei principi posti in materia di pubblico concorso*», come chiarito dalla sentenza n. 99 del 2023. Tale modalità di reclutamento, quindi, può essere legittimamente applicata dalla Regione, ovviamente solo ove sussistano tutti i presupposti contemplati dalla norma: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite soggettivo (quanto all'espletamento di mansioni sanitarie e socio-sanitarie); 3) un limite temporale (l'aver garantito assistenza ai pazienti «in tutto il periodo compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2021 e con almeno tre anni di servizio»).

È invece illegittima la previsione alternativa all'applicazione delle procedure ex lege 234/2021: la dizione "*o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale"* infatti "*contempla, all'evidenza, la possibilità di un'assunzione interamente riservata al personale già in servizio alle dipendenze della Fondazione alla data di entrata in vigore della legge regionale e, dunque, senza concorso pubblic*o".

E', però, il concorso la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche: "*il pubblico concorso reclama una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e, per quanto qui nello specifico rileva, aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti, e questa Corte ha chiarito che i richiamati principi trovano applicazione anche con riferimento all'accesso ai pubblici impieghi presso le regioni (sentenza n. 133 del 2023)"*. E la facoltà legislativa (pur contemplata dal parametro costituzionale evocato) di deroga deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo essere considerata legittima solo quando sia funzionale al buon andamento dell'amministrazione e ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarla (sentenza nn. 5/2020, 110/2023 e 166/2020).

Ancora, in relazione a una legge regionale pugliese la Corte aveva già affermato che la Regione deve seguire le ordinarie procedure di assunzione, nelle quali, al più, è consentito entro certi limiti valorizzare la specifica esperienza pregressa (sentenza n. 110/2017). Infine "*non giustificano eventuali deroghe alla regola del pubblico concorso né l'esigenza di tutelare il «legittimo [...] affidamento» dei lavoratori – trattandosi di finalità «che non è di per sé sola funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione e non sottende straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 133 del 2020; in senso analogo, sentenza n. 110 del 2017) – né «l'interesse alla difesa dell'occupazione» (sentenza n. 248 del 2016)"*. Da qui l'illegittimità parziale dell''art. 4, comma 2, della legge reg. Puglia n. 21 del 2024, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost.

SENTENZA N. 57
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21, recante «Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM)», e, in particolare, degli artt. 1, 3 e 4, comma 2, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 luglio 2024, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 26 marzo 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Isabella Fornelli per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 26 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge reg. Puglia n. 21 del 2024, con particolare riferimento agli artt. 1, 3 e 4, comma 2.

2.– Muovendo dall'incontestato presupposto che la Regione Puglia è ancora assoggettata ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario e che, fino all'intervento legislativo in esame, il presidio ospedaliero di Ceglie Messapica è stato gestito «da una persona giuridica di diritto privato», il ricorrente avanza due ordini di censure, che conviene affrontare separatamente.

3.– In primo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che il passaggio ad una gestione interamente pubblica del Centro di riabilitazione di Ceglie Messapica, previsto dall'art. 1 della legge regionale impugnata e non previamente comunicato ai ministeri affiancanti (Ministero della salute e Ministero dell'economia e delle finanze), violerebbe l'accordo sottoscritto in data 29 novembre 2010, in base al quale la Regione ha assunto l'impegno – ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 – a realizzare gli obiettivi fissati nell'allegato piano di rientro dal deficit finanziario.

Il passaggio alla mano pubblica del centro riabilitativo in precedenza gestito da privati, comportando una «rilevante modifica della pregressa "programmazione sanitaria"», sarebbe contrario all'art. 2, commi 80, 81 e 95, della legge n. 191 del 2009, che prescrive la vincolatività degli interventi individuati nel piano di rientro e obbliga le regioni che vi sono sottoposte a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione degli interventi programmati, e a non adottarne di nuovi.

Inoltre, l'intervento legislativo in esame determinerebbe – ancora una volta «in evidente contrasto» con gli obiettivi individuati nel piano di rientro – «un significativo incremento dei costi a carico del sistema sanitario della Regione Puglia», dal momento che sarebbe del tutto insufficiente la provvista finanziaria indicata dall'art. 3 della legge reg. Puglia n. 21 del 2024, in quanto determinata esclusivamente in relazione alla spesa sostenuta dalla ASL di Brindisi nel 2022 per l'acquisto di prestazioni sanitarie dalla Fondazione, senza considerare tutti i costi ulteriori che la gestione pubblica del centro riabilitativo comporterà a carico del bilancio regionale.

Infine, il "transito" del personale dipendente dalla Fondazione nell'organico della ASL di Brindisi, previsto dal successivo art. 4, comma 2, determinerebbe lo sforamento dei limiti di spesa previsti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, contenente l'impegno della Regione Puglia a perseguire la riduzione della complessiva spesa per il personale.

Di qui, imputabile all'intera legge regionale impugnata, la prospettata lesione dell'art. 97, primo comma, Cost., che impone alle amministrazioni pubbliche di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, e dell'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo per violazione dei principi fondamentali dettati dallo Stato nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute», che «precludono alle Regioni, in fase di rientro dal deficit, di deliberare spese per l'erogazione di prestazioni sanitarie superiori» ai livelli essenziali di assistenza (LEA).

4.– Nel costituirsi in giudizio, la Regione Puglia ha innanzitutto eccepito l'inammissibilità delle questioni così promosse, sostenendo che il ricorrente non avrebbe fornito alcuna dimostrazione dell'asserito «sensibile incremento» della spesa sanitaria.

L'eccezione, tuttavia, non coglie nel segno, poiché, come questa Corte ha già chiarito, sono ammissibili censure di violazione dei vincoli finanziari, derivanti da piani di rientro dal deficit sanitario, indirizzate contro provvedimenti anche solo potenzialmente forieri di maggiori spese, in quanto atti ad incidere su «macroaree notoriamente regolate dai piani di rientro dal disavanzo sanitario» (sentenze n. 89 del 2024 e n. 134 del 2023).

Anche nel caso di specie vengono certamente in rilievo settori rientranti in tale categoria (in particolare, la spesa per il personale sanitario e la riorganizzazione della rete ospedaliera), sicché attiene al merito – piuttosto che all'ammissibilità – la verifica della fondatezza delle doglianze così avanzate, con le quali, in ogni caso, si prospetta l'estraneità dell'intervento legislativo rispetto agli obiettivi fissati nel piano di rientro.

5.– Nel merito, le questioni si rivelano non fondate.

6.– In attesa della redazione del programma operativo per il triennio 2024-2026, la Regione Puglia è attualmente ancora sottoposta a quello predisposto per il triennio 2016-2018, approvato in prosecuzione del piano di rientro originario, concernente il triennio 2010-2012.

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 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)» (sentenza n. 134 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 1 del 2024).

Un tale principio è stato affermato pure con riguardo ai 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. Anche in tali situazioni, per effetto delle previsioni dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 – espressioni di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica –, la Regione è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro (sentenze n. 197 e n. 169 del 2024 e n. 155 del 2023) o che incidano sulle misure in essi previste (sentenza n. 87 del 2024), come pure a non adottarne di nuovi.

Tra le più recenti, la sentenza n. 201 del 2024 – nel confermare che «ogni piano di rientro è finalizzato, a un tempo, al contenimento della spesa sanitaria e alla garanzia dell'effettività dei LEA»,

la cui determinazione «mira a evitare "che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato" (sentenza n. 72 del 2020)» – ha ribadito che, «per assicurare la necessaria tutela del diritto fondamentale alla salute devono ritenersi obbligatorie le spese inerenti alle prestazioni corrispondenti ai LEA, mentre incorrono nel citato divieto le spese per "prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato" (sentenze n. 242 e n. 161 del 2022)».

7.– Così tratteggiati i principi generali applicabili, è necessario ricostruire i peculiari contorni della vicenda concreta che fa da sfondo al presente giudizio.

Dai lavori preparatori della legge regionale impugnata si evince che l'intento perseguito è quello di ripristinare l'originaria gestione pubblica del presidio ospedaliero di Ceglie Messapica.

Dall'imponente mole di documenti versati in atti dalla Regione resistente, in effetti, emerge che, dopo un periodo di affidamento fondato su provvedimenti adottati dai direttori pro tempore della ASL di Brindisi a partire dall'anno 2000, solo in data 5 febbraio 2008 venne stipulato un contratto tra la citata ASL e la Fondazione. Con tale accordo, a quest'ultima venne attribuita la «provvisoria gestione» (art. 2 del contratto) del centro di riabilitazione, allo scopo di non interrompere i trattamenti in atto e comunque solo fino al termine del «periodo necessario all'espletamento ed alla conclusione delle procedure autorizzatorie ex art. 9 bis del D.Lgs. n. 502/92» (art. 15 del contratto).

Si trattava, evidentemente, di una soluzione-ponte destinata a lasciare il passo alle programmate forme di collaborazione tra strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati, che l'appena richiamato art. 9-*bis* del d.lgs. n. 502 del 1992 ammette «anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato».

Tali modelli gestionali, tuttavia, non sono mai stati attivati, con conseguente prosecuzione negli anni, senza soluzione di continuità, di una "gestione provvisoria" di problematica qualificazione, ma senz'altro non riconducibile né alle «[s]perimentazioni gestionali», consentite dalla disposizione di legge statale appena richiamata, né all'accreditamento istituzionale, disciplinato dagli artt. 8-*quater* e seguenti del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992.

Nei fatti, la Fondazione – a fronte del pagamento di una somma per l'utilizzo dell'edificio e degli impianti tecnologici di proprietà della ASL di Brindisi, che manteneva l'onere economico di provvedere alla relativa manutenzione straordinaria (art. 12 del contratto) – ha erogato al Servizio sanitario regionale prestazioni sanitarie, in cambio di un corrispettivo fissato dal contratto stesso (art. 13, che contiene un generico rinvio alle tariffe di remunerazione determinate dagli atti regionali di programmazione «vigenti tempo per tempo»), a valere sulla «quota di Fondo Sanitario Regionale indistinto, assegnato annualmente alla ASL» (come risulta dalla relazione tecnica del 13 novembre 2023 che accompagna il progetto di legge regionale oggetto dell'odierno scrutinio).

Il risultato dell'intervento normativo in esame, in definitiva, è consistito nella cessazione di tale affidamento provvisorio di non agevole inquadramento, con conseguente rientro della struttura e degli impianti tecnologici nella piena disponibilità della (già) proprietaria ASL di Brindisi, oggi tenuta ad erogare direttamente, attraverso proprio personale, le prestazioni in precedenza fornite all'utenza dal soggetto privato, sempre utilizzando le risorse finanziarie già impegnate sul medesimo capitolo di bilancio.

8.– Ciò premesso, la legge regionale impugnata non viola né i parametri evocati né i principi fondamentali dettati dalle norme interposte richiamate dal ricorrente, perché non introduce una «rilevante modifica della pregressa "programmazione sanitaria"» e neppure «un significativo incremento» dell'impegno finanziario di settore, l'una e l'altro prospettati dal ricorrente come estranei agli obiettivi del piano di rientro e, come tali, interdetti alla Regione resistente.

8.1.– Sotto il primo profilo, la Regione Puglia ha documentalmente dimostrato che – a prescindere dall'incontestata proprietà pubblica dell'edificio e di parte degli impianti tecnologici – il presidio ospedaliero di Ceglie Messapica, nell'ambito della rete ospedaliera della Regione Puglia, è sempre stato codificato quale struttura pubblica, e questo esclude il prospettato "transito" tra i soggetti di diritto pubblico.

Ciò risulta evidente dagli atti di programmazione versati in giudizio, adottati negli anni dalla Giunta regionale, regolarmente trasmessi ai ministeri affiancanti e da questi ultimi approvati.

In particolare, quello di Ceglie Messapica risulta classificato come ospedale pubblico nell'Allegato A alla deliberazione di Giunta regionale del 3 luglio 2023, n. 919 (recante, tra l'altro, «Aggiornamento Rete ospedaliera ai sensi del D.M. n. 70/2015»).

Tale provvedimento conferma la classificazione già operata dal regolamento regionale 22 novembre 2019, n. 23 (Riordino ospedaliero della Regione Puglia ai sensi del D.M. n° 70/2015 e delle Leggi di Stabilità 2016-2017), il cui art. 2, rubricato «Classificazione delle strutture ospedaliere», reca un espresso riferimento all'«Ospedale Antonio Perrino – Brindisi (ASL Brindisi), con il plesso riabilitativo di Ceglie Messapica».

Del resto, anche nel Nuovo sistema informativo sanitario – NSIS (come pure documentato a pag. 18 dell'atto di costituzione della Regione Puglia), la struttura di Ceglie Messapica è sempre stata considerata quale articolazione dell'Ospedale "Perrino" di Brindisi «per la gestione della fase post-acuzie».

L'unico aspetto che deve essere verificato, dunque, è se il ritorno alla gestione interamente pubblica del centro di riabilitazione possa compromettere la piena realizzazione degli interventi programmati per il superamento del deficit sanitario.

8.1.1.– Tale rischio non sussiste, in quanto l'intervento legislativo regionale risulta pienamente armonico rispetto agli obiettivi concordati.

Già il piano di rientro 2010-2012, infatti, evidenziava che «i posti letto per la riabilitazione e per la lungodegenza attivi sono inferiori rispetto agli standard di riferimento» e, anche al fine di risolvere tale criticità, poneva, tra gli obiettivi da perseguire, quello consistente nel riordino della rete ospedaliera.

In un siffatto contesto, coglie nel segno la difesa regionale, quando sottolinea che l'estraneità agli interventi programmati affliggeva piuttosto l'atipico modello gestorio operante in forza del contratto del 5 febbraio 2008.

Proprio «per la gestione dei Presidi Post-Acuzie» (come quello oggetto della legge regionale impugnata), infatti, il vigente programma operativo 2016-2018 prevede come obiettivo la forma di gestione diretta delle strutture da parte delle aziende sanitarie oppure, e per il caso di impossibilità da parte di queste ultime a farvi fronte, l'adozione di soluzioni gestionali diverse, «con la definizione di un rapporto pubblico-privato innovativo e coerente con l'art. 9-*bis* del D.Lgs. n. 502/1992».

A fronte della mancata attivazione delle soluzioni giuridiche innovative prospettate dalla disposizione statale da ultimo citata, appariva, dunque, addirittura necessaria una modifica dell'assetto gestorio in atto, per addivenire alla gestione interamente pubblica del presidio ospedaliero di cui si tratta.

8.2.– Quanto alle ricadute finanziarie della legge regionale impugnata, va in primo luogo chiarito che, nella specie, vengono in rilievo prestazioni tutte certamente rientranti nei livelli essenziali di assistenza (precisamente contemplate dagli artt. 36, 44 e 45 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502») e dunque di natura obbligatoria; sicché le disposizioni regionali impugnate non implicano prestazioni ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato.

8.2.1.– A tale argomento, che sarebbe già di per sé assorbente, va altresì aggiunto che non emerge con evidenza alcun aumento della spesa sanitaria regionale direttamente conseguente all'internalizzazione dei servizi di riabilitazione, costituenti spesa obbligatoria.

La relazione tecnica che illustra la copertura finanziaria dell'intervento normativo nega qualsiasi incremento dei costi rispetto alla spesa storica finora sopportata per remunerare le prestazioni rese dalla Fondazione.

All'opposto, la Regione Puglia ha prodotto documentazione da cui emergono dati che sembrerebbero rivelare una diminuzione di spesa rispetto a quella annua programmata per l'anno 2024 per l'acquisto delle prestazioni dalla Fondazione (pari a circa 11 milioni di euro). Il trend,

inizialmente solo presuntivo, risulterebbe ora confermato dalle attestazioni del 6 febbraio 2025 – prodotte con la memoria illustrativa e rilasciate dai dirigenti dei competenti dipartimenti, sezioni e servizi regionali – riferite al primo periodo successivo al passaggio alla gestione interamente pubblica del Centro riabilitativo di Ceglie Messapica, avvenuto in data 1° dicembre 2024: secondo tali atti, il subentro «sta determinando […] un evidente risparmio in termini di costi per il Servizio Sanitario regionale», con una riduzione di spesa «sia in termini di costo per il personale che in termini di costi generali che possono essere spalmati a livello aziendale e non di singola struttura», per un importo annuo «pari ad Euro 4.404.195,66».

Con particolare riferimento al personale, è senz'altro vero – come sostenuto dal ricorrente – che la Regione Puglia, con il piano di rientro e con i successivi programmi operativi, ha assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa per il personale a livello regionale.

Tuttavia, con la sentenza n. 134 del 2023, questa Corte ha già rilevato che lo stesso programma operativo 2016-2018 non esclude affatto la possibilità di assumere personale al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza. In questa prospettiva, la Regione Puglia ha dimostrato che residuano ancora, a livello regionale, fondi per circa 70 milioni di euro, con conseguenti ampi margini di manovra, che il piano assunzionale della ASL di Brindisi, approvato con delibera di Giunta regionale del 28 maggio 2024, n. 690 (del pari prodotta in giudizio e notificata ai ministeri affiancanti), ritiene di sfruttare al fine di dare priorità «alle unità da assumersi per ottemperare alle previsioni della L.R. n. 21/2024».

Può dunque affermarsi che le disposizioni impugnate si sottraggono alle censure del ricorrente, perché l'intervento tracciato dalla legge regionale, nel suo complesso, si muove entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro (in senso analogo, sentenza n. 197 del 2024).

9.– Il secondo insieme di censure avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri si appunta, specificamente, sull'art. 4, comma 2, della legge reg. Puglia n. 21 del 2024.

Tale disposizione, a giudizio del ricorrente, consentirebbe alla ASL di Brindisi – in forza della particella disgiuntiva «o» utilizzata dal legislatore regionale – «di acquisire ulteriori unità di personale» in spregio della regola del pubblico concorso, presidiata dall'art. 97, quarto comma, Cost., nonché in violazione dei principi fondamentali dettati nella materia «tutela della salute» dai d.P.R. n. 483 del 1997 e n. 220 del 2001 (emanati in attuazione degli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 502 del 1992), che imporrebbero selezioni «mediante specifici "esami"» per l'assunzione di personale – rispettivamente, dirigenziale e non – del Servizio sanitario nazionale, con conseguente lesione anche dell'art. 117, terzo comma, Cost.

10.– La questione promossa in riferimento all'art. 97, quarto comma, Cost. è fondata, limitatamente alle parole «o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale».

10.1.– La prima parte della disposizione impugnata non contrasta, invero, con i parametri evocati, poiché richiama l'art. 1, comma 268, lettera *c*), della legge n. 234 del 2021, che non consente una stabilizzazione senza concorso: come chiarito dalla sentenza n. 99 del 2023 di questa Corte, le relative procedure devono essere avviate «nel rispetto dei principi posti in materia di pubblico concorso» (punto 6 del *Considerato in diritto*).

Tale modalità di reclutamento, quindi, potrà essere legittimamente applicata dalla Regione, ovviamente solo ove sussistano tutti i presupposti contemplati dalla norma: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite soggettivo (quanto all'espletamento di mansioni sanitarie e socio-sanitarie); 3) un limite temporale (l'aver garantito assistenza ai pazienti «in tutto il periodo compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2021 e con almeno tre anni di servizio»).

Tale è il senso da attribuire all'inciso «e comunque nel rispetto della normativa vigente», evidentemente riferito alla prima parte della disposizione impugnata, che rende quest'ultima immune dai vizi di legittimità costituzionale prospettati.

10.2.– Anche l'inciso finale «valorizzando l'esperienza lavorativa svolta per la stessa tipologia di servizio» – che l'espressione introduttiva «e comunque» consente di riferire a qualsiasi proposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 4 in esame – può ritenersi esente dalle censure avanzate: tale valorizzazione, infatti, potrà avvenire solo in sede di valutazione dei candidati nell'ambito di pubbliche procedure concorsuali, ivi incluse quelle previste dalla prima parte della disposizione qui scrutinata.

10.3.– Il residuo segmento normativo, invece, nell'introdurre un'alternativa alle procedure *ex lege* n. 234 del 2021, contempla, all'evidenza, la possibilità di un'assunzione interamente riservata al personale già in servizio alle dipendenze della Fondazione alla data di entrata in vigore della legge regionale e, dunque, senza concorso pubblico.

La giurisprudenza costituzionale, però, ha riconosciuto in quest'ultimo la «forma generale e ordinaria di reclutamento» per le amministrazioni pubbliche (tra le ultime, sentenza n. 110 del 2023).

Il pubblico concorso reclama una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e, per quanto qui nello specifico rileva, aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti, e questa Corte ha chiarito che i richiamati principi trovano applicazione anche con riferimento all'accesso ai pubblici impieghi presso le regioni (sentenza n. 133 del 2023).

Né possono considerarsi sussistenti le condizioni, pure rivendicate dalla Regione resistente, affinché possano essere introdotte eccezioni alla regola: infatti, tale facoltà legislativa (pur contemplata dal parametro costituzionale evocato) «deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 5 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 110 del 2023 e n. 166 del 2020).

In un caso analogo, in cui pure veniva in rilievo un generale transito del personale di un ente di diritto privato nell'organico di un soggetto pubblico regionale, questa Corte ha ritenuto (sentenza n. 227 del 2021) che tale passaggio non potesse essere realizzato «senza il previo espletamento di una procedura selettiva non riservata, ma aperta al pubblico, in quanto, altrimenti, si avrebbe una palese ed ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico», che si risolverebbe, in ultima analisi, in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari.

D'altronde, già la sentenza n. 110 del 2017 – sempre relativa a una legge regionale pugliese – ha rilevato che, in presenza di «servizi assistenziali stabili, che l'amministrazione ha l'obbligo di fornire, ma che non devono essere necessariamente svolti dai destinatari delle norme impugnate», la Regione deve «seguire le ordinarie procedure di assunzione», nelle quali, al più, «è consentito entro certi limiti valorizzare la specifica esperienza pregressa».

Si è, infine, precisato che non giustificano eventuali deroghe alla regola del pubblico concorso né l'esigenza di tutelare il «legittimo [...] affidamento» dei lavoratori – trattandosi di finalità «che non è di per sé sola funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione e non sottende straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 133 del 2020; in senso analogo, sentenza n. 110 del 2017) – né «l'interesse alla difesa dell'occupazione» (sentenza n. 248 del 2016).

11.– Nei limiti così definititi, in conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Puglia n. 21 del 2024, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., restando assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21, recante «Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM)», limitatamente alle parole «o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale»;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge reg. Puglia n. 21 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 97, primo 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 26 marzo 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 22 aprile 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 12 marzo 2025, n. 59

Materia: gestione del servizio idrico integrato

Parametri invocati: articoli 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in relazione alle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, per contrasto delle norme impugnate con il combinato disposto degli articoli 142, comma 3, 147, comma 1, e 154, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Giudice rimettente: Tribunale amministrativo regionale (TAR) per la Sicilia, Sezione prima, con sentenze non definitive 11 marzo 2024, iscritte ai numeri 98 e 155 del registro ordinanze 2024

Oggetto: articolo 2, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies*, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche)

Esito:
1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1-*quinquies*, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), sollevate in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione;
2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, sollevate in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost.

Estensore nota: Alice Simonetti

Sintesi:

Con la pronuncia in esame la Corte costituzionale ha deciso le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Sicilia con due sentenze non definitive, n. 98 e 155 dell'11 marzo 2024, pronunciate su altrettanti ricorsi proposti – rispettivamente – dal gestore del servizio idrico integrato (SII) di Palermo (AMAP Spa) e dall'Assemblea territoriale idrica di Enna avverso la delibera della Giunta della Regione siciliana 6 luglio 2023, n. 287 con cui l'Amministrazione regionale, in attuazione delle nuove competenze previste nell'articolo 2 della legge reg. 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche) introdotte nel 2022, ha approvato la tariffa applicabile al servizio di sovrambito per il periodo 2016-2019 e il relativo aggiornamento per il biennio 2018-2019.

Giova premettere, infatti, che la gestione del SII siciliano è caratterizzata, in ragione delle peculiarità territoriali e infrastrutturali della Regione, dalla necessaria presenza di un servizio di fornitura idrica all'ingrosso, espletato in favore dei gestori del SII operanti nei nove ambiti territoriali ottimali (ATO) di dimensione provinciale, oggi affidato in tutto il territorio regionale a Siciliacque spa (società partecipata al 25 per cento dalla Regione siciliana), che lo svolge tramite le opere idriche regionali di captazione, accumulo, potabilizzazione e adduzione di cui è parimenti affidataria.

Nel contestare gli esiti e le modalità di approvazione della tariffa per il servizio di fornitura idrica all'ingrosso, due degli affidatari del servizio hanno impugnato le disposizioni della legge reg. siciliana n. 16 del 2022 con cui l'Amministrazione – all'esito di un lungo e articolato contenzioso – ha introdotto i commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies* nell'articolo 2 della legge reg. n. 19 del 2015, stabilendo di: a) assegnare alla Giunta regionale la competenza a determinare la tariffa «*per il servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrambito*», su proposta dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità; b) prevedere che su tale

proposta sia acquisito il parere obbligatorio e vincolante di una Commissione idrica regionale – appositamente istituita e composta dal predetto Assessore (che la presiede) e dai presidenti delle assemblee territoriali idriche, che si intende favorevolmente acquisito se non pervenuto entro un certo termine; c) disciplinare il funzionamento della Commissione prevedendo la gratuità della partecipazione dei suoi membri.

Il TAR Sicilia ha anzitutto riconosciuto, in punto di rilevanza delle questioni sollevate, come la deliberazione impugnata di determinazione delle tariffe all'ingrosso costituisca atto applicativo della disciplina censurata in quanto in essa si rinviene l'attribuzione della competenza alla Giunta regionale a determinare la tariffa e lo schema regolatorio per il servizio.

In punto di non manifesta infondatezza, nel caso di specie – in presenza di una potestà legislativa residuale riconosciuta alla Regione siciliana in materia di SII – sarebbe lesa la potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, in relazione alla disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, per due diversi profili.

In primo luogo, la normativa siciliana, nella parte in cui assegna alla Giunta regionale la funzione di determinare la tariffa per la somministrazione idropotabile all'ingrosso, contrasterebbe con gli articoli 142, comma 3, 147, comma 1, e 154, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006: secondo la disciplina statale, la competenza a predisporre la tariffa del SII, anche per il sovrambito, spetterebbe in via esclusiva all'ente di governo dell'ATO, e dunque per la Sicilia alle assemblee territoriali idriche.

In secondo luogo, le disposizioni regionali, nella parte in cui prevedono una tariffa unica per il servizio di sovrambito, e dunque senza differenziazioni che tengano conto delle peculiarità dei singoli ambiti territoriali ottimali interessati e senza coinvolgimento dei rispettivi enti di governo, violerebbero gli articoli 147, comma 1, e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali stabiliscono l'organizzazione del SII sulla base degli ATO con affidamento del servizio ad un unico gestore.

Si sono costituiti in giudizio tanto le ricorrenti nei giudizi *a quo* (AMAP Spa e Assemblea territoriale idrica di Enna), insistendo per l'accoglimento delle questioni, quanto Regione Siciliana e Siciliaque Spa, chiedendo la declaratoria di inammissibilità o, in subordine, di non fondatezza delle sollevate questioni.

Dopo aver dichiarato non fondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, formulata dalla Regione Siciliana sulla base dell'erroneo presupposto che determinazione regionale della tariffa sarebbe inefficace in attesa della formale approvazione da parte di ARERA, il Giudice delle leggi ha ritenuto di dover premettere all'esame del merito delle questioni una breve ricostruzione del quadro normativo (nazionale e regionale) in relazione a due aspetti del servizio idrico integrato, essenziali ai fini della decisione: quello relativo alla organizzazione del servizio e quello relativo alla sua tariffa (cfr. par. 4 del *Considerato in diritto*).

All'esito di tale ricostruzione, la Corte ha ritenuto non fondate le prime due questioni aventi ad oggetto il censurato articolo 2, commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, formulate in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost.

A tale conclusione conduce, secondo il Giudice delle leggi, l'individuazione dei titoli di competenza spettanti allo Stato (esclusiva e trasversale) e alla Regione siciliana (residuale) in materia di tariffa idrica, in uno con l'esatta individuazione della specifica portata dell'intervento regionale censurato, che attribuisce alla Regione il compito di determinare la tariffa unica per il sovrambito.

Premette ulteriormente la Corte che, sul versante oggettivo, le norme regionali sottoposte a scrutinio riguardano la sola fase centrale della procedura tariffaria, quella di determinazione (o predisposizione) della tariffa all'ingrosso, mentre, sul versante soggettivo, le norme di cui si discute non riguardano il corrispettivo applicato dal gestore del servizio all'utenza finale bensì il "prezzo" applicato dal gestore della distribuzione all'ingrosso agli affidatari del servizio nei singoli ATO (i "grandi utenti"), il cui importo costituisce uno degli oneri operativi che la tariffa all'utenza "al dettaglio" (o "in senso stretto") deve ricoprire secondo il «*principio del recupero dei costi*» (articolo 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Tanto premesso, rileva il Giudice come il codice dell'ambiente, laddove, con la prima evocata norma interposta (combinato disposto degli articoli 142, comma 3, e 154, comma 4), individua nell'ente di governo d'ambito (EGATO) il soggetto competente a determinare la tariffa «all'utenza», indubbiamente si riferisce propriamente alla tariffa praticata dal gestore (tendenzialmente unico) dell'ATO agli utenti finali, senza possibilità di estensione analogica anche al corrispettivo del servizio intermedio di sovrambito.

Ciò in ragione delle caratteristiche proprie del sistema siciliano e della sua sostanziale diversità rispetto alla fattispecie regolata dal legislatore statale.

Infatti, il carattere ultraprovinciale dell'infrastruttura, il suo affidamento ad un solo operatore e la necessità della pianificazione degli interventi di gestione e di investimento della rete nel suo complesso sono elementi che recidono il legame del grossista (e della rete dallo stesso utilizzata) con il territorio del singolo ATO, legame che giustifica la competenza dell'ente d'ambito sulle tariffe dei vari operatori che ivi svolgono le diverse attività del SII.

Ne deriva che, a fronte della mancanza di una disciplina a livello nazionale quanto allo specifico aspetto della tariffa del grossista, la Regione siciliana ha legittimamente esercitato la potestà legislativa residuale che le spetta in materia di servizi pubblici locali.

Inoltre, le disposizioni siciliane si inseriscono in termini coerenti nella disciplina nazionale che stabilisce le competenze e il procedimento di determinazione della tariffa, dal momento che le norme censurate non sottraggono agli EGATO la competenza a predisporre la tariffa all'utenza finale; per altro verso, esse rispettano la sequenza procedimentale tariffaria quale congegnata dal legislatore statale.

Non si rinvengono, pertanto, nella specie, i profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost. che la Corte aveva riscontrato in relazione ad altre disposizioni regionali relative alla tariffa idrica che, invece, incidevano alterandole o sottraendole sulle competenze stabilite dal legislatore statale (sentenze n. 117 del 2015 e n. 67 del 2013 e, precipuamente per la Regione siciliana, sentenza n. 93 del 2017) o modificavano il procedimento tariffario da questo dettato (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010).

Infine, precisa il Giudice delle leggi come la previsione siciliana della tariffa unica non alteri neppure il legame tra la tariffa all'utenza finale e «*la peculiarità dei singoli ambiti territoriali ottimali*» in violazione degli articoli 147, comma 1, e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Infatti, una volta che sia determinata la tariffa del sovrambito (nella sua unità di grandezza unitaria dell'euro al metro cubo) in misura uguale per l'intera Regione, il costo della cessione all'ingrosso per ciascun ATO sarà calcolato secondo i volumi d'acqua forniti dal grossista ai "grandi utenti", volumi che rispecchiano in larga parte le differenze tra i diversi territori.

D'altra parte, la disciplina regionale non manca di coinvolgere gli enti di governo d'ambito tramite la Commissione idrica, chiamata a rendere il parere obbligatorio e vincolante sulla tariffa *de qua* predisposta dall'Assessore regionale.

In conclusione, con l'articolo 2, commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater* della legge reg. 19 del 2015, il legislatore regionale, nell'esercizio delle sue competenze, ha affidato la funzione di determinazione della tariffa alla Regione in una misura unica per l'intero servizio del grossista regionale. Così facendo, da un lato, ha garantito la visione di insieme nella programmazione e gestione dell'impianto nonché della relativa attività di approvvigionamento primario e, dall'altro lato, ha evitato il rischio che le decisioni sui singoli segmenti della rete siano adottate dai diversi EGATO in ottica parziale e, di conseguenza, con potenziali conflittualità.

Di conseguenza, la Corte costituzionale ha dichiarato:

1) inammissibili, perché irrilevanti, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1-*quinquies*, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), sollevate, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe;

2) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, sollevate, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe.

SENTENZA N. 59
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies*, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, con sentenze non definitive dell'11 marzo 2024, iscritte ai numeri 98 e 155 del registro ordinanze 2024 e rispettivamente pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 23 e 36, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di AMAP spa, Acquaenna scpa, Assemblea territoriale idrica di Enna (ATI Enna), Siciliacque spa e della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Giuseppe Immordino per AMAP spa, Giovanni Mania per Acquaenna scpa, Stefano Polizzotto per Assemblea territoriale idrica di Enna (ATI Enna), Fabio Elefante e Rocco Mauro Todero per Siciliacque spa, nonché Enrico Pistone Nascone per la Regione siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con le due sentenze non definitive indicate in epigrafe, di identico tenore, il TAR Sicilia dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies*, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, introdotti dall'art. 11, comma 1, della legge reg. siciliana n. 16 del 2022.

Le disposizioni censurate: a) assegnano alla Giunta regionale la competenza a determinare la tariffa «per il servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrambito», su proposta dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità; b) prevedono che su tale proposta sia acquisito il parere obbligatorio e vincolante di una Commissione idrica regionale – appositamente istituita e composta dal predetto Assessore (che la presiede) e dai presidenti delle assemblee territoriali idriche –, che si intende favorevolmente acquisito se non pervenuto entro un certo termine; c) disciplinano il funzionamento della Commissione e prevedono la gratuità della partecipazione dei suoi membri.

Nei giudizi principali è stata impugnata la delibera n. 287 del 2023, con cui la Giunta regionale – proprio in virtù della competenza riconosciutale dalle disposizioni censurate – ha approvato la tariffa per il livello di sovrambito relativa al periodo 2016-2019 e il suo aggiornamento.

Secondo il rimettente sarebbe lesa la potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, in relazione alla disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, per due diversi profili.

In primo luogo, la normativa siciliana, nella parte in cui assegna alla Giunta regionale la funzione di determinare la tariffa per la somministrazione idropotabile all'ingrosso, contrasterebbe con gli artt.

142, comma 3, 147, comma 1, e 154, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006: secondo la disciplina statale, la competenza a predisporre la tariffa del SII, anche per il sovrambito, spetterebbe in via esclusiva all'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, e dunque per la Sicilia alle assemblee territoriali idriche.

In secondo luogo, le disposizioni regionali, nella parte in cui prevedono una tariffa unica per il servizio di sovrambito, e dunque senza differenziazioni che tengano conto delle peculiarità dei singoli ambiti territoriali ottimali interessati e senza coinvolgimento dei rispettivi enti di governo, violerebbero gli artt. 147, comma 1, e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali stabiliscono l'organizzazione del SII sulla base degli ATO con affidamento del servizio ad un unico gestore.

Infine, con la terza questione, si deduce che la disposizione di chiusura della novella, che stabilisce la gratuità della partecipazione dei membri alla commissione (art. 2, comma 1-*quinquies*), sarebbe costituzionalmente illegittima "in via derivata", perché intimamente collegata alle disposizioni che ne regolano il funzionamento (commi 1-*ter* e 1-*quater*).

2.– In ragione della identità delle questioni sollevate con i due provvedimenti di rimessione, i giudizi vanno riuniti per la loro definizione con un'unica pronuncia (da ultimo, sentenze n. 8 del 2025, n. 141 e n. 133 del 2024 e ordinanza n. 21 del 2025).

3.– In via preliminare, deve essere precisato, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale sul punto, che non inficia l'ammissibilità delle questioni la circostanza che gli atti di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale abbiano la forma della sentenza non definitiva, in luogo dell'ordinanza.

Con tali provvedimenti, infatti, il giudice *a quo* non ha integralmente definito il procedimento principale e, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (tra le altre, sentenze n. 33 del 2023, n. 264 del 2022 e n. 218 del 2021).

3.1.– Secondo la Regione siciliana, le questioni sarebbero, invece, inammissibili per difetto di rilevanza, in quanto i ricorsi giurisdizionali sarebbero stati proposti avverso un atto «endoprocedimentale»: la determinazione regionale della tariffa sarebbe, infatti, inefficace perché sottoposta all'approvazione di ARERA, nella specie non ancora intervenuta.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente – dinanzi al quale non era stata spiegata apposita eccezione dalle parti resistenti – dà conto, in via preliminare, dell'ammissibilità delle impugnazioni, affermando che «le tariffe in argomento sono immediatamente applicabili anche prima della formale approvazione di ARERA».

Il giudice *a quo* fonda l'assunto sul dato testuale della delibera della Autorità di regolazione che, *ratione temporis*, disciplina nel dettaglio il procedimento tariffario, facendo proprio quanto già ritenuto in un precedente del giudice di appello (CGARS, sentenza n. 666 del 2021).

Ebbene, l'orientamento adottato dal TAR Sicilia – seppur minoritario nella giurisprudenza amministrativa – trova un appiglio nella lettera della disposizione regolatoria applicabile: in particolare, il comma 1, lettera *b*), dell'art. 9 della delibera ARERA n. 664 del 2015 impone ai gestori del servizio idrico di applicare la tariffa predisposta dagli «Enti di governo dell'ambito o [di] altro soggetto competente» nell'immediato e fino alla sua approvazione da parte dell'Autorità, salvo il successivo conguaglio della differenza tra la tariffa provvisoriamente adottata e quella definitivamente approvata dall'ARERA stessa (art. 9, comma 2).

La motivazione svolta dal rimettente sulla condizione dell'azione risulta, quindi, non implausibile e, pertanto, è tale da superare il controllo meramente esterno sulla rilevanza affidato a questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 164 del 2023, n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021).

4.– L'esame del merito delle questioni sollevate richiede una breve ricostruzione del quadro normativo in relazione a due aspetti del servizio idrico integrato, essenziali ai fini della decisione: quello relativo alla organizzazione del servizio e quello relativo alla sua tariffa.

4.1.– Il «servizio idrico integrato» è «costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione nonché di riuso delle acque reflue» (art. 141, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006).

A partire della legge n. 36 del 1994 (la cosiddetta legge Galli), il SII è stato organizzato sulla base di unità territoriali, i cosiddetti ambiti territoriali ottimali, delimitati dalle regioni secondo il dato territoriale-idrografico e secondo il dato economico-gestionale (art. 8 della citata legge).

L'evocato art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006 – anche all'esito delle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 13, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale) – ha previsto, al comma 2, lettere *b*) e *c*), che le regioni possano modificare le delimitazioni degli ATO, secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei principi di unicità della gestione e di adeguatezza delle dimensioni gestionali in base a parametri fisici, demografici e tecnici. Ancora, l'art. 3-*bis*, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011 n. 148, ha stabilito che la «dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio […]».

Sotto altro profilo, nel solco del superamento della frammentazione della gestione delle diverse attività del ciclo dell'acqua (art. 8, comma 1, lettera *b*, della legge n. 36 del 1994), il codice dell'ambiente ha previsto che, in ciascun ATO, quei diversi segmenti del servizio debbano essere affidati, salve specifiche deroghe, ad un unico gestore (artt. 147, commi 2, lettera *b*, e 2-*bis*, e 149, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Poiché il SII è un servizio pubblico locale, in ciascuna delle suddette unità territoriali, l'esercizio delle relative funzioni fondamentali spetta agli enti locali, che le svolgono ora per il tramite dell'ente di governo d'ambito (art. 142, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006) : ciò, a seguito della soppressione, disposta dall'art. 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», delle Autorità d'ambito territoriale ottimale, alle quali era stato in precedenza affidato l'esercizio delle competenze degli enti locali in materia (art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006).

4.1.1.– In tale cornice normativa dettata dallo Stato con riguardo alle forme di gestione del SII – nella sua competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» e di «tutela dell'ambiente» (in particolare, sentenze n. 231 del 2020, n. 173 e n. 93 del 2017, n. 32 del 2015 e n. 128 del 2011) – la Regione siciliana è intervenuta dapprima con gli artt. 23 e 69 della legge della Regione siciliana 27 aprile 1999, n. 10 (Misure di finanza regionale e norme in materia di programmazione, contabilità e controllo. Disposizioni varie aventi riflessi di natura finanziaria) e poi, in esito all'entrata in vigore del codice dell'ambiente nonché alle modifiche previste dal legislatore statale in ordine alla delimitazione degli ATO e al suo ente di governo, con la legge reg. siciliana n. 19 del 2015, che ha attuato un riordino complessivo del settore idrico.

In particolare, la Regione ha suddiviso il proprio territorio in nove ambiti territoriali ottimali, di dimensione provinciale (art. 3, comma 1, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, come attuato dal decreto dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità 29 gennaio 2016, n. 75) – corrispondenti ai nove preesistenti ambiti territoriali ottimali delimitati con decreto del Presidente della Regione 16 maggio 2000, n. 114, secondo quanto previsto dall'art. 69 della legge reg. siciliana n. 10 del 1999 – e ha individuato gli enti di governo di ciascun ATO nelle «Assemblee territoriali idriche», composte dai sindaci dei comuni ricompresi nel relativo perimetro territoriale (art. 3, comma 2, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015).

Tuttavia, le leggi regionali intervenute sulla riorganizzazione del servizio nel territorio siciliano hanno dovuto tener conto dell'esistente assetto delle reti idriche: sin dalla seconda metà del secolo

scorso sono state realizzate importanti infrastrutture acquedottistiche che attraversano e servono più province per rispondere alle peculiarità idrografiche di molti territori, in cui le fonti acquifere sono distanti dall'area di consumo. Sul piano organizzativo, la gestione unitaria di tale rete era stata affidata all'Ente acquedotti siciliani (EAS), appositamente istituito dall'art. 1 della legge 19 gennaio 1942, n. 24, recante «Istituzione dell'Ente acquedotti siciliani (E.a.s.)».

In tale contesto, i princìpi nazionali della organizzazione del SII con suddivisione in ambiti territoriali ottimali, della non frammentazione della gestione del servizio, prima, e della unicità della sua gestione nell'ATO, poi, hanno richiesto l'adattamento alla specifica realtà regionale. In proposito, il legislatore siciliano ha optato per la soluzione organizzativa della separazione della gestione delle varie attività della "fase a monte" del ciclo dell'acqua (il prelievo alla fonte, il trasporto e l'approvvigionamento primario) –quando svolta tramite le reti regionali in una estensione territoriale che "supera" il perimetro degli ambiti territoriali – rispetto alla gestione della "fase a valle" della distribuzione agli utenti delle singole province.

In particolare, l'attività «di captazione e/o di adduzione in scala sovrambito» (art. 23, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge reg. siciliana n. 10 del 1999), nonostante la prevista ripartizione in ambiti, è rimasta affidata, in uno alla gestione delle grandi infrastrutture di proprietà regionale, all'EAS. Questo ha così assunto il ruolo di cessionario all'ingrosso della risorsa idropotabile a favore dei gestori del servizio al dettaglio (i cosiddetti grandi utenti), responsabili nei diversi ATO della distribuzione a cittadini, agricoltori e imprese.

A seguito della messa in liquidazione di tale ente (art. 1 della legge della Regione siciliana 31 maggio 2004, n. 9, recante «Provvedimenti urgenti in materia finanziaria») –la gestione delle grandi infrastrutture di proprietà regionale e il servizio di sovrambito sono stati affidati a Siciliacque spa, società mista costituita dalla Regione, attualmente da lei partecipata e il cui socio privato è stato selezionato con procedura ad evidenza pubblica (art. 9 della legge della Regione siciliana 9 agosto 2002, n. 11, recante «Provvedimenti urgenti nel settore dell'edilizia. Interventi per gli immobili di Siracusa-Ortigia. Provvedimenti per l'approvvigionamento idrico»).

4.2.– In quanto servizio di rilevanza economica, il servizio idrico integrato è erogato dietro un corrispettivo costituito dalla tariffa che «è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga"» (art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006).

A livello nazionale, la sua disciplina si rinviene nelle disposizioni contenute nel codice dell'ambiente, che hanno trovato coerente e puntuale completamento nella normativa che ha stabilito i compiti dell'Autorità preposta alla regolazione e vigilanza del servizio idrico, dapprima individuata nell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua (art. 10, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito), poi sostituita dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AAEG, in seguito denominata AEEGSI) (art. 21, comma 19, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito) e, infine, ridenominata Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) (art. 1, comma 528, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»).

Nello specifico, la legislazione statale è intervenuta quanto al procedimento di determinazione della tariffa, prevedendo una sequenza così articolata: 1) l'ARERA predispone il metodo tariffario (o modello tariffario) e, dunque, la formula matematica necessaria per la determinazione della «tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono» (art. 154, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006; art. 10, comma 14, lettera *d*, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e art. 3, comma 1, lettera *d*, del d.P.C.m. 20 luglio 2012, dettato in attuazione dell'art. 21, comma 19, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito); 2) il «soggetto competente» predispone la tariffa (art. 154, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006) o, secondo diverse terminologie normative, determina o propone la tariffa, e 3), infine, l'Autorità approva le «tariffe del servizio idrico integrato,

ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono» (art. 154, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006; art. 10, comma 14, lettera *e*, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e art. 3, comma 1, lettera *f*, del d.P.C.m. 20 luglio 2012).

Quanto alla prima fase della descritta procedura, a partire dal 2012, nell'esercizio delle competenze ad essa attribuite, l'Autorità di vigilanza ha approvato apposite delibere di definizione del metodo tariffario e del suo aggiornamento per i diversi periodi regolatori che si sono succeduti.

Quanto, invece, alla seconda fase, il codice dell'ambiente individua nell'ente di governo d'ambito il soggetto competente a definire la tariffa «all'utenza» (combinato disposto degli artt. 142, comma 3, e 154, commi 1 e 4).

Dal canto suo, la legge reg. siciliana n. 19 del 2015 ha adottato diverse previsioni tariffarie.

In primo luogo, in coerenza con la legislazione statale, ha attribuito alle suddette assemblee territoriali idriche il compito di elaborare «la proposta di tariffazione dei corrispettivi relativi alla fornitura del servizio idrico» (art. 3, comma 3, lettera *c*, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015).

In secondo luogo, discostandosi dalla normativa nazionale, l'art. 11, comma 1, della medesima legge regionale ha affidato la determinazione del metodo tariffario («compreso quello gestito da Siciliacque S.p.A.») alla Giunta regionale anziché all'ARERA (allora AEEGSI).

Tuttavia, con la sentenza n. 93 del 2017 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale ultima norma perché, in «contrasto con la disciplina statale che detta le funzioni e le sfere di competenza relative alla regolazione tariffaria del SII», ha sottratto, nello specifico, le attribuzioni riservate all'Autorità di regolazione in relazione alla prima fase del procedimento tariffario (punto 8.1. del *Considerato in diritto*).

Da ultimo, il legislatore siciliano è nuovamente intervenuto in tema di tariffe idriche: l'art. 11, comma 1, della legge reg. siciliana n. 16 del 2022 ha inserito i censurati commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies* nell'art. 2 della legge reg. siciliana n. 19 del 2015 e, dunque, nell'articolo che assegna alla Regione alcune competenze amministrative in materia idrica.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha impugnato molteplici disposizioni della legge reg. siciliana n. 16 del 2022, per converso, non ha censurato i predetti quattro commi inseriti da essa nell'art. 2 della legge reg. siciliana n. 19 del 2015.

5.– Alla luce di tale quadro normativo, possono ora essere congiuntamente esaminate, perché tra loro interconnesse, le prime due censure, aventi ad oggetto il censurato art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, formulate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost.

Le questioni non sono fondate.

A tale conclusione conduce l'individuazione dei titoli di competenza spettanti allo Stato e alla Regione siciliana in materia di tariffa idrica, in uno con l'esatta individuazione della specifica portata dell'intervento regionale censurato, che – come si è detto – attribuisce alla Regione il compito di determinare la tariffa unica per il sovrambito.

5.1.– Quanto al profilo del riparto di competenze, va ricordato che questa Corte, con la citata sentenza n. 93 del 2017, ha chiarito che alla Regione siciliana spetta in materia di servizi pubblici locali una potestà legislativa residuale.

Infatti, la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455) non conferisce alla Regione siciliana potestà legislativa primaria nell'ambito materiale del SII. L'art. 17, primo comma, lettere *h*) e *i*), dello statuto le attribuisce, piuttosto, la competenza legislativa concorrente nella materia dei servizi pubblici, da riqualificare, tuttavia, come competenza legislativa residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. in virtù della «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) (punto 2.1. del *Considerato in diritto* della predetta sentenza; nello stesso senso, sentenza n. 65 del 2019 e, con implicita applicazione di tale regola di riparto, sentenza n. 231 del 2020).

Pur così qualificato, tale titolo di potestà legislativa trova, tuttavia, un limite nelle competenze legislative esclusive e trasversali dello Stato che, per quanto attiene alla disciplina della tariffa del

servizio idrico integrato, sono quelle in tema di «tutela dell'ambiente» e di «tutela della concorrenza» (sentenze n. 93 del 2017, n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009).

5.2.– Quanto alla esatta individuazione della portata della disciplina regionale censurata è necessaria una duplice puntualizzazione.

Sul versante oggettivo, le norme regionali sottoposte a scrutinio riguardano la sola fase centrale della procedura tariffaria, quella di determinazione (o predisposizione) della tariffa in controversia.

Sul versante soggettivo, le norme di cui si discute non riguardano il corrispettivo applicato dal gestore del servizio all'utenza finale. La novella attiene, invece, al "prezzo" applicato dal gestore della distribuzione all'ingrosso agli affidatari del servizio nei singoli ATO (i "grandi utenti"), il cui importo costituisce uno degli oneri operativi che la tariffa all'utenza "al dettaglio" (o "in senso stretto") deve ricoprire secondo il «principio del recupero dei costi» (art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Occorre, però, sin da ora precisare che il corrispettivo spettante al grossista del sovrambito è a sua volta una tariffa di un operatore che svolge una delle attività ricomprese nel servizio idrico integrato (art. 141 cod. ambiente) ed esattamente quella che riguarda il segmento "a monte" del ciclo dell'acqua.

E proprio in quanto a sua volta tariffa di uno «dei singoli servizi che […] compongono» il SII, secondo la regolazione statale di cui all'art. 3, comma 1, lettere *d*) ed *f*), del d.P.C.m. 20 luglio 2012, l'importo tariffario della distribuzione all'ingrosso è soggetto alla prima e ultima fase della sequenza tariffaria e, dunque, all'applicazione del metodo tariffario e all'approvazione dell'ARERA.

Ciò trova riscontro nelle delibere adottate dall'Autorità di regolazione che, nei diversi periodi regolatori, hanno espressamente ricompreso nella loro sfera applicativa la «vendita all'ingrosso di acqua» o la «vendita all'ingrosso del [servizio di acquedotto]» e nella giurisprudenza amministrativa chiamata a sindacare queste e altri atti dell'Autorità nella parte in cui hanno riguardato la posizione dei grossisti (Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Milano, sezione prima, sentenza 27 febbraio 2023, n. 499; Consiglio di Stato, n. 1958 del 2019; Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Milano, sezione seconda, sentenza 15 maggio 2014, n. 127).

5.3.– Tanto premesso, il codice dell'ambiente, laddove, con la prima evocata norma interposta (combinato disposto degli artt. 142, comma 3, e 154, comma 4), individua nell'EGATO il soggetto competente a determinare la tariffa «all'utenza», indubbiamente si riferisce propriamente alla tariffa praticata dal gestore (tendenzialmente unico) dell'ATO agli utenti finali. Infatti, è questo corrispettivo ad essere puntualmente disciplinato dall'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 e i relativi ricavi servono a sostenere, tra gli altri, i costi di gestione e di investimento concernenti le infrastrutture che l'ente di governo ha programmato nello strumento di pianificazione del servizio idrico nell'ATO di riferimento, il «piano d'ambito» (art. 149, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Tuttavia, secondo il rimettente, la competenza individuata dal parametro interposto «si estenderebbe» al corrispettivo del servizio di sovrambito.

L'interpretazione analogica proposta per tale specifica fattispecie non è, però, praticabile per le ragioni che seguono.

L'analogia, con il riconoscimento della competenza dell'EGATO a determinare la tariffa anche del cosiddetto grossista, è consentita se questi approvvigioni un unico ambito, perché, in tal caso, è un operatore che svolge una attività del SII legata al territorio gestito dall'EGATO di riferimento. Tale conclusione trova applicazione nella regolazione ARERA che, all'art. 16, comma 1, dell'Allegato A alla delibera n. 656 del 2015, adottata ai sensi dell'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, prevede che «[l']EGA [Ente di governo dell'ambito] provvede [alla] predisposizione tariffaria, […] anche in relazione ai grossisti operanti nel territorio di propria competenza».

La stessa esegesi può essere adottata anche se il gestore all'ingrosso rifornisca più ATO, ma con una localizzazione territoriale dell'impianto delimitata. In questo caso, la titolarità della funzione, ancora alla luce del legame tra territorio e struttura acquedottistica, può ritenersi assegnata all'EGATO definito «prevalente» (art. 1 dell'Allegato A di tutte le delibere ARERA di approvazione del metodo tariffario per i diversi periodi regolatori): in questo senso, l'art. 16, comma 3, della sopra

citata delibera ARERA prevede, a sua volta, che laddove «un grossista eroghi servizi a diversi soggetti gestori, operanti in una pluralità di ATO, provvede agli obblighi di predisposizione tariffaria l'EGA nel cui territorio è localizzato l'impianto, previo parere […] dell'EGA competente per il gestore servito».

Secondo la prospettazione del rimettente, l'estensione analogica della competenza dell'ente d'ambito nella determinazione della tariffa potrebbe essere condotta oltre e, dunque, anche per l'ipotesi, come quella siciliana, in cui il grossista si avvalga di grandi reti acquedottistiche di rilievo regionale a servizio di una pluralità di ambiti: nel qual caso, la competenza andrebbe riconosciuta in favore di tutti gli EGATO attraversati dalla rete acquedottistica, ciascuno con riferimento al segmento impiantistico collocato nel proprio ambito ottimale.

Diversamente, ritiene questa Corte che l'analogia *legis* non possa soccorrere per un sovrambito con le caratteristiche proprie del sistema siciliano, in ragione della sua sostanziale diversità rispetto alla fattispecie regolata dal legislatore statale.

Infatti, il carattere ultraprovinciale dell'infrastruttura, il suo affidamento ad un solo operatore e la necessità della pianificazione degli interventi di gestione e di investimento della rete nel suo complesso sono elementi che recidono il legame del grossista (e della rete dallo stesso utilizzata) con il territorio del singolo ATO, legame che giustifica la competenza dell'ente d'ambito sulle tariffe dei vari operatori che ivi svolgono le diverse attività del SII.

Ne deriva che, a fronte della mancanza di una disciplina a livello nazionale quanto allo specifico aspetto della tariffa del grossista, la Regione siciliana ha legittimamente esercitato la potestà legislativa residuale che le spetta in materia di servizi pubblici locali.

5.4.– In senso contrario, non può opporsi il limite della ricordata potestà legislativa esclusiva e trasversale dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente quanto alla tariffa idrica (in senso stretto), perché la sola individuazione del soggetto competente a predisporre il corrispettivo dell'ingrosso di sovrambito esula dal suo perimetro applicativo.

Occorre in proposito ricordare che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la potestà legislativa esclusiva e trasversale non può «essere così pervasiv[a] da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale» (sentenze n. 56 del 2020 e n. 98 del 2017) e il suo esercizio deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (sentenze n. 206 del 2024, n. 56 del 2020, n. 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007). E questi stessi princìpi sono funzionali anche a delimitare l'estensione dell'ambito materiale della potestà legislativa trasversale.

Per contro, la disciplina dettata dall'art. 11 della legge reg. siciliana n. 16 del 2022 trova giustificazione nelle descritte specificità dell'assetto delle reti idriche siciliane, secondo adeguatezza e proporzionalità.

5.5.– Deve ancora sottolinearsi che le disposizioni siciliane si inseriscono in termini coerenti nella disciplina nazionale che stabilisce le competenze e il procedimento di determinazione della tariffa.

Per un verso, le norme censurate non sottraggono agli EGATO la competenza a predisporre la tariffa all'utenza finale; per altro verso, esse rispettano la sequenza procedimentale tariffaria quale congegnata dal legislatore statale.

Nello specifico, l'art. 2, comma 1-*bis*, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, sancendo il «rispetto […] delle competenze dell'[ARERA]» e richiedendo l'invio dello «schema regolatorio» – vale a dire degli atti necessari per la predisposizione tariffaria (art. 7 della delibera ARERA n. 664 del 2015 e art. 1 del suo Allegato A, applicabile *ratione temporis* al processo principale, con disposizioni identiche in tutte le delibere adottate per gli altri periodi regolatori) – è conforme alla disciplina statale e, dunque, sottopone anche la tariffa del sovrambito sia al metodo di calcolo elaborato dall'ARERA, sia, all'esito della sua elaborazione, all'approvazione della stessa Autorità.

Del resto, secondo quanto si desume univocamente dagli atti di promovimento e dalle difese delle parti, tali norme hanno trovato concreta applicazione in quanto, a seguito della sentenza n. 93 del 2017 di questa Corte, la tariffa del servizio gestito da Siciliacque spa è stata elaborata in applicazione del modello tariffario dell'ARERA e, di seguito, a questa è stata rimessa per l'approvazione.

Non si rinvengono, pertanto, nella specie i profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost. che questa Corte ha riscontrato in relazione ad altre disposizioni regionali relative alla tariffa idrica che, invece, incidevano – alterandole o sottraendole – sulle competenze stabilite dal legislatore statale (sentenze n. 117 del 2015 e n. 67 del 2013 e, precipuamente per la Regione siciliana, sentenza n. 93 del 2017) o modificavano il procedimento tariffario da questo dettato (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010).

5.6.– Infine – con riguardo alla seconda questione prospettata – deve considerarsi che la previsione della tariffa unica non altera neppure, contrariamente a quanto adombrato dal rimettente, il legame tra la tariffa all'utenza finale e «la peculiarità dei singoli ambiti territoriali ottimali» in violazione degli artt. 147, comma 1, e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Infatti, una volta che sia determinata la tariffa del sovrambito (nella sua unità di grandezza unitaria dell'euro al metro cubo) in misura uguale per l'intera Regione, il costo della cessione all'ingrosso per ciascun ATO sarà calcolato secondo i volumi d'acqua forniti dal grossista ai "grandi utenti", volumi che rispecchiano in larga parte le differenze tra i diversi territori.

D'altra parte, la disciplina regionale non manca di coinvolgere gli enti di governo d'ambito tramite la Commissione idrica, chiamata a rendere il parere obbligatorio e vincolante sulla tariffa *de qua* predisposta dall'Assessore regionale.

5.7.– In conclusione, con l'art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, il legislatore regionale, nell'esercizio delle sue competenze, ha affidato la funzione di determinazione della tariffa alla Regione in una misura unica per l'intero servizio del grossista regionale. Così facendo, da un lato, ha garantito la visione di insieme nella programmazione e gestione dell'impianto nonché della relativa attività di approvvigionamento primario e, dall'altro lato, ha evitato il rischio che le decisioni sui singoli segmenti della rete siano adottate dai diversi EGATO in ottica parziale e, di conseguenza, con potenziali conflittualità.

6.– La terza questione, avente ad oggetto l'art. 2, comma 1-*quinquies*, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, è inammissibile, perché irrilevante.

Dinanzi al TAR rimettente, infatti, sono state impugnate le determinazioni tariffarie del sovrambito adottate con la delibera regionale, sul parere della CIR acquisito per silenzio assenso, e non si controverte sulla remunerazione della partecipazione dei membri di detta Commissione. Dell'art. 2, comma 1-*quinquies*, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, pertanto, il giudice *a quo* non deve fare in alcun modo applicazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1-*quinquies*, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 11 marzo 2025, n. 62

Materie: tutela della salute - polizia funeraria

Parametri invocati: artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: TAR Calabria

Oggetto: dell'art. 7, comma 4, della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della l.r. Calabria 38/2023

Esito: illegittimità costituzionale parziale della disposizione regionale in oggetto

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il TAR Calabria, con ordinanza del 30 luglio 2024, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 38 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 "Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria"), sostitutivo dell'art. 7, comma 4, della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

Il giudizio principale nasce dal ricorso proposto da una società operante nel settore dei servizi funebri avverso la nota del Comune di Reggio Calabria che, in applicazione della disposizione censurata, ha negato alla medesima il rilascio di una nuova autorizzazione al noleggio con conducente (NCC) ad uso ambulanza, intimandole altresì la cessazione del servizio di "autoambulanza di trasporto" fino ad allora espletato.

L'art. 7, comma 4, della l.r. Calabria 48/2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della l.r. Calabria 38/2023, stabilisce che *"Le imprese non possono esercitare attività private in mercati paralleli quali quelli relativi all'ambito cimiteriale. Alle imprese funebri è vietato l'esercizio, anche tramite proprio personale, del servizio di ambulanza, di attività di trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario extraospedaliero e di ogni trasporto ad esso assimilabile, nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile. È preclusa, altresì, la possibilità di esercitare attività funebre a soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e di ogni trasporto ad esso assimilabile, nonché l'esercizio di ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile; è altresì vietato riprodurre nominativi e numeri di telefono riconducibili ad attività funebri presenti nel territorio, su mezzi sanitari o in capo ad associazioni di volontariato. Le attività in essere si adeguano alle disposizioni previste dal presente articolo entro il 31 dicembre 2023"*.

Il giudice *a quo* ritiene che la previsione regionale, inibendo alle imprese funebri l'esercizio di attività "collaterali" a quella principale di trasporto funebre, quali il servizio di ambulanza con NCC per il trasporto di pazienti che non si trovano in stato di urgente bisogno sanitario, ostacoli direttamente e non marginalmente la concorrenza, ponendo limiti di accesso al mercato che solo il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, potrebbe fissare, così determinando una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. La disposizione censurata, inoltre, comprometterebbe irragionevolmente il diritto costituzionale di libertà di iniziativa economica, in contrasto con l'art. 41 Cost., violando altresì l'art.

3 Cost. per il duplice profilo della proporzionalità e ragionevolezza, da un lato, e della disparità di trattamento tra imprese, dall'altro.

Preliminarmente, la Corte osserva che il reale oggetto delle doglianze va individuato nel nuovo testo dell'art. 7, comma 4, della l.r. Calabria 48/2019, come integralmente sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della l.r. Calabria 38/2023.

La Corte rileva altresì che il giudizio *a quo* verte unicamente sul rilascio dell'autorizzazione NCC a uso ambulanza, non venendo quindi in rilievo lo svolgimento di altri servizi parasanitari, socioassistenziali o assimilabili, pure interdetti alle imprese funebri dalla normativa regionale censurata.

Il giudice delle leggi ricostruisce poi l'articolato quadro normativo di riferimento, che ricomprende, a livello sia statale sia regionale, tanto la disciplina dei servizi funebri quanto quella del servizio di trasporto mediante ambulanza.

Il settore dei servizi di onoranze funebri non trova, a oggi, una puntuale e autonoma regolamentazione nazionale, posto che il t.u. leggi sanitarie (r.d. 1265/1934) e il regolamento di polizia mortuaria (d.p.r. 285/1990) non disciplinano l'impresa funebre e la sua attività, bensì altri aspetti legati all'evento morte.

A livello regionale, numerose regioni, fra cui la Regione Calabria, si sono dotate di leggi concernenti i servizi funebri e cimiteriali, adottate nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute, oltre che, in taluni casi, di quella residuale in materia di servizi pubblici locali.

La Regione Calabria è intervenuta per la prima volta a disciplinare la materia dei servizi funebri con la legge regionale 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria), il cui art. 7 definiva l'attività funebre quale "attività imprenditoriale" diretta all'esercizio "in forma congiunta" di diversi servizi (tra cui il disbrigo delle pratiche amministrative inerenti al decesso e l'organizzazione delle onoranze funebri, la vendita di casse e di altri articoli, la preparazione del defunto, la sua vestizione, ecc….). La disposizione regionale prevedeva altresì un regime di incompatibilità dell'attività funebre con la gestione di altri servizi, senza tuttavia alcun riferimento allo svolgimento del servizio di ambulanza.

La l.r. Calabria 48/2019, sostituiva della precedente l.r. 22/2018, all'art. 7 disciplina "l'impresa funebre", disponendo, al comma 1, che *"I servizi funebri sono attività imprenditoriali e sono erogati secondo princìpi di concorrenza nel mercato e con modalità che difendono l'effettiva libertà di scelta delle famiglie colpite da un lutto"*.

Al comma 4, nella versione precedente la sua integrale sostituzione, avvenuta a opera della disposizione censurata, era poi stabilito che *"le imprese funebri non possono esercitare attività private in mercati paralleli, quali quelli relativi all'ambito cimiteriale e al trasporto sanitario come servizio pubblico di emergenza sanitaria data in convenzione, al trasporto di organi, sangue e pazienti dializzati e sono obbligate alla separazione societaria"*. Non era quindi previsto, per tali imprese, il generale divieto di esercizio del servizio di ambulanza né di attività di trasporto sanitario, che è stato poi introdotto con l'art. 5, comma 1, lettera *a*), della l.r. Calabria 38/2023, in sostituzione del suddetto comma 4.

La Corte effettua poi una sintetica ricognizione della cornice normativa relativa al *"servizio di ambulanza"*, come richiamato nella disposizione censurata. Il servizio di trasporto mediante ambulanza trova la sua disciplina nel codice della strada (d.lgs. 285/1992) e nel relativo regolamento di esecuzione (d.p.r. 495/1992), nonché nei decreti ministeriali 137/2009 e 553/1987. Le autoambulanze sono classificate autoveicoli per uso speciale e possono essere adibite a uso proprio o a "uso di terzi", intendendosi con quest'ultima espressione l'utilizzo del veicolo, dietro corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione; e a tale utilizzo viene ricondotto anche il servizio di NCC, al quale possono essere destinati gli autoveicoli per trasporti specifici di persone, fra cui le autoambulanze La carta di circolazione di tali veicoli è rilasciata sulla base della licenza comunale di esercizio.

Il d.m. 137/2009 detta, poi, specifiche disposizioni in materia di immatricolazione e uso delle autoambulanze. Il d.m. 553/1987 a sua volta distingue due tipi di autoambulanze, in relazione alla funzione da assolvere: di tipo A, con carrozzeria definita *"autoambulanza di soccorso"*, attrezzate per il trasporto di infermi o infortunati e per il servizio di pronto soccorso, dotate di specifiche attrezzature di assistenza; di tipo B, con carrozzeria definita *"autoambulanza di trasporto",* attrezzate essenzialmente per il trasporto di infermi o infortunati, con eventuale dotazione di semplici attrezzature di assistenza.

Il servizio di NCC mediante ambulanza non rientra, invece, nel perimetro applicativo della legge 15 gennaio 1992, n. 21Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), poiché quest'ultima, nel disciplinare gli autoservizi pubblici non di linea, si riferisce espressamente al servizio di NCC di *"autovettura"* e non a quello di *"autoveicolo ad uso speciale"*, quale è invece, secondo il codice della strada, l'autoambulanza.

Anche la normativa calabrese contiene alcune previsioni specificamente rivolte al servizio di ambulanza: assoggettandolo ad autorizzazione sanitaria nonché distinguendo fra il "trasporto sanitario" non urgente e programmabile di pazienti, e il "soccorso sanitario", che consiste in un'attività di assistenza, trattamento clinico e trasporto di utenti non prevedibile e non programmabile, in risposta ad un bisogno sanitario urgente.

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, la Corte passa all'esame della prima questione sollevata dal TAR Calabria, con cui si dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata per contrasto con la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

La Corte rileva, sulla scorta di una lettura coordinata della motivazione e del dispositivo dell'ordinanza di rimessione, che le doglianze del TAR riguardano la legittimità costituzionale del solo divieto per le imprese funebri di svolgere il servizio di ambulanza con NCC per il trasporto di pazienti che non si trovino in stato di urgente bisogno sanitario.

Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 7, comma 4, della l.r. Calabria 48/2019, nella nuova formulazione introdotta nel 2023, stabilisce per le imprese funebri una barriera all'ingresso nel mercato del servizio di ambulanza generalmente inteso, comprensivo sia del trasporto di soccorso sia del trasporto non urgente e programmabile di pazienti, effettuato mediante servizio di NCC di ambulanza. In tal modo, la suddetta disposizione, che la Regione ha adottato nell'esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute, oltre che residuale in tema di servizi pubblici locali, *va a conformare un segmento di mercato, senza dubbio interferendo con la materia "tutela della concorrenza"*.

In questa prospettiva, si rende necessario operare una distinzione fra il divieto, imposto alle imprese funebri, di esercitare trasporto di soccorso e quello, parimenti imposto, di esercitare servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile di pazienti.

Il primo divieto, relativo al trasporto di soccorso, è finalizzato in via primaria a proteggere la tranquillità e il benessere psicologico di soggetti particolarmente vulnerabili, quali sono coloro che necessitano di cure urgenti, come pure di parenti prossimi o accompagnatori di questi ultimi. Pur producendo anche un effetto pro-concorrenziale - volto ad impedire forme di coartazione e pressione indebita da parte delle imprese funebri, ove abilitate a forme di trasporto di soccorso, in quanto operanti in un mercato contiguo -, questo divieto trova il suo fondamento nella materia della tutela della salute.

Per quanto concerne invece il secondo divieto, relativo al servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile di pazienti, gli utenti di questo tipo di servizio non si trovano in una condizione di particolare vulnerabilità correlata alla salute propria o di un parente prossimo. *In tal caso, quindi, l'introduzione del divieto in discorso, non mirando alla protezione di un interesse correlato alla tutela della salute o di altro interesse pubblico affidato alla cura della Regione, risulta incidere direttamente, e con effetti tutt'altro che marginali, sulla concorrenza. E ciò in quanto inserisce una barriera alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione*

tra imprese, influendo negativamente anche sulla libera scelta dei cittadini, in assenza di ragioni di interesse generale e quindi in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

La Consulta dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della l.r. Calabria 48/2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della l.r. Calabria 38/2023, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nella parte in cui vieta alle imprese funebri l'esercizio del servizio di noleggio con conducente di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile. Restano assorbite le ulteriori censure con cui si denuncia la violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

Il venir meno del divieto, per le imprese funebri, di esercizio del servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile, crea, all'interno della restante porzione della medesima previsione regionale, una disparità di trattamento e uno squilibrio nei confronti dei "soggetti che gestiscono servizio di ambulanza", per i quali permarrebbe invece la preclusione, in origine speculare, di esercizio di attività funebre. Atteso l'evidente nesso di reciprocità che lega le due previsioni in una logica unitaria, la Consulta dichiara quindi l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, per analogo vizio di competenza, del comma 4 dell'art. 7 della l.r. Calabria 48/2019, anche nella parte in cui vieta l'esercizio di attività funebre ai soggetti che svolgono il solo servizio di NCC con ambulanza per trasporto non urgente e programmabile.

SENTENZA N. 62
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 38, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)», che ha sostituito l'art. 7, comma 4, della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, nel procedimento vertente tra Agenzia Servizi Triolo AST srls e Comune di Reggio Calabria, con ordinanza del 30 luglio 2024, iscritta al n. 175 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udita nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

udito l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, sostitutivo dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

1.1.– Il giudizio principale sorge dal ricorso proposto da una società operante nel settore dei servizi funebri avverso la nota del Comune di Reggio Calabria che, in applicazione della disposizione censurata, ha negato alla medesima il rilascio di una nuova autorizzazione NCC ad uso ambulanza, intimandole altresì la cessazione del servizio di «autoambulanza di trasporto» fino ad allora espletato.

L'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, stabilisce che «[l]e imprese non possono esercitare attività private in mercati paralleli quali quelli relativi all'ambito cimiteriale. Alle imprese funebri è vietato l'esercizio, anche tramite proprio personale, del servizio di ambulanza, di attività di trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario extraospedaliero e di ogni trasporto ad esso assimilabile, nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile. È preclusa, altresì, la possibilità di esercitare attività funebre a soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e di ogni trasporto ad esso assimilabile, nonché l'esercizio di ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile; è altresì vietato riprodurre nominativi e numeri di telefono riconducibili ad attività funebri presenti nel territorio, su mezzi sanitari o in capo ad associazioni di

volontariato. Le attività in essere si adeguano alle disposizioni previste dal presente articolo entro il 31 dicembre 2023».

2.– Il giudice *a quo* ritiene che la previsione regionale, «inibendo alle imprese funebri l'esercizio di attività "collaterali" a quella principale di trasporto funebre, quali il servizio di ambulanza con NCC per il trasporto di pazienti che non si trovano in stato di urgente bisogno sanitario», ostacoli direttamente e non marginalmente la concorrenza, ponendo limiti di accesso al mercato che solo il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, potrebbe fissare, così determinando una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

2.1.– La disposizione censurata, inoltre, non apparendo giustificata da motivi imperativi di interesse generale o da ragioni di utilità sociale, comprometterebbe irragionevolmente il diritto costituzionale di libertà di iniziativa economica, in contrasto con l'art. 41 Cost., violando altresì l'art. 3 Cost. per il duplice profilo della proporzionalità e ragionevolezza, da un lato, e della disparità di trattamento tra imprese, dall'altro.

3.– Preliminarmente, occorre osservare che il TAR rivolge le sue censure all'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023. Nondimeno, avendo quest'ultima disposizione integralmente sostituito l'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, il reale oggetto delle doglianze va individuato nel nuovo testo dell'appena citato art. 7, comma 4.

4.– Ancora in via preliminare, la Regione Calabria ha sollevato alcune eccezioni di inammissibilità.

4.1.– In primo luogo, ha eccepito il difetto di rilevanza delle questioni, ritenendo che l'ordinanza di rimessione non abbia sufficientemente argomentato in ordine alla sussistenza dell'interesse a ricorrere della Società avverso una nota comunale di «riscontro [ad una] semplice richiesta di informazioni», non adottata all'esito di un procedimento amministrativo e priva di un contenuto dispositivo.

L'eccezione non ha pregio. Il rimettente ha invero sufficientemente e non implausibilmente motivato sulla natura provvedimentale della nota comunale impugnata e sulle ragioni della sua lesività: tanto è sufficiente, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, per superare il vaglio di ammissibilità. Tale vaglio « "è meramente estern[o] e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale" (sentenze n. 4 del 2024 e n. 193 del 2022; nello stesso senso sentenze n. 240 del 2021 e n. 224 del 2020), considerato che "la valutazione dell'interesse a ricorrere e degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio *a quo* è riservata al giudice rimettente" (sentenze n. 4 del 2024 e n. 193 del 202[2]), con il solo limite che sia fornita una motivazione "sufficiente e non implausibile" (sentenza n. 240 del 2021)» (in tali termini, sentenza n. 49 del 2024).

4.2.– Inoltre, la difesa regionale eccepisce, con particolare riguardo alla censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., la mancanza di un puntuale riferimento alla normativa statale interposta, non ritenendo sufficienti i richiami normativi fatti dal giudice *a quo* al r.d. n. 1265 del 1934 e al d.P.R. n. 285 del 1990.

L'eccezione è priva di fondamento. Va innanzitutto osservato, in linea con quanto già ritenuto da questa Corte (sentenza n. 179 del 2019), che, ai fini dell'ammissibilità della censura, nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale di cui si lamenta la violazione, può prescindersi dall'invocazione della normativa statale adottata nell'esercizio di detta competenza. Peraltro, come meglio si vedrà nel prosieguo, a livello nazionale, per i servizi di onoranze funebri non si rinviene altro che la normativa correttamente richiamata dal rimettente.

4.3.– Infine, la Regione Calabria evidenzia un difetto di rilevanza delle questioni rispetto all'inciso «nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile», esulando detto profilo dalla domanda proposta col ricorso principale.

Tale eccezione è fondata. Il giudizio *a quo* verte unicamente sul rilascio dell'autorizzazione NCC a uso ambulanza, non venendo quindi in rilievo lo svolgimento di altri servizi parasanitari,

socioassistenziali o assimilabili, pure interdetti alle imprese funebri dalla normativa regionale censurata.

Le questioni sollevate con riferimento all'inciso «nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile» sono, quindi, inammissibili.

5.– Prima di affrontare il merito delle questioni sollevate, è opportuno procedere a una ricostruzione dell'assai articolato quadro normativo di riferimento, che ricomprende, a livello sia statale sia regionale, tanto la disciplina dei servizi funebri quanto quella del servizio di trasporto mediante ambulanza.

5.1.– Il settore dei servizi di onoranze funebri non trova, a oggi, una puntuale e autonoma regolamentazione nazionale.

L'unica normativa di riferimento è invero rappresentata dall'alquanto risalente t.u. leggi sanitarie (r.d. n. 1265 del 1934) e dal regolamento di polizia mortuaria (d.P.R. n. 285 del 1990), i quali, tuttavia, non disciplinano l'impresa funebre e la sua attività, bensì altri aspetti legati all'evento morte (quali: ubicazione e caratteristiche dei cimiteri, tumulazioni, cremazioni, accertamento dei decessi, periodo di osservazione, obitori, trasporto dei cadaveri).

5.1.1.– Negli ultimi anni è stata avvertita, tuttavia, l'esigenza di pervenire a una riforma organica del settore funerario, come ben testimoniano i numerosi progetti di legge che si sono succeduti al riguardo nelle diverse legislature (da ultimo, il disegno di legge A.S. n. 1306 – XIX Legislatura, recante «Disposizioni in materia di attività funebre e delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni di settore», – presentato il 20 novembre 2024 e attualmente in attesa di esame da parte della IX Commissione permanente del Senato). Ciò al fine di aggiornare le norme per questo complesso e delicato settore, disciplinando l'attività funebre in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, a tutela della libertà di scelta delle famiglie colpite da un lutto e a garanzia del corretto svolgimento di servizi per loro natura peculiari, anche attraverso l'individuazione dei requisiti, soggettivi e oggettivi, che i soggetti operanti in questo campo devono possedere.

5.1.2.– Nella scarna e risalente cornice normativa statale, numerose regioni, fra cui la Regione Calabria, si sono dotate di leggi concernenti i servizi funebri e cimiteriali, al fine di definire l'attività funebre e disciplinarne l'esercizio, nonché di prevedere, per le relative imprese, specifici regimi di incompatibilità e divieti allo svolgimento di attività parallele.

Tali normative sono state adottate nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute, oltre che, in taluni casi (specie con riguardo alla gestione dei cimiteri o al trasporto funebre), di quella residuale in materia di servizi pubblici locali.

Con riguardo ai servizi funebri, sussistono infatti evidenti esigenze di igiene e salute pubblica, come peraltro già riconosciuto da questa Corte con riferimento ad alcune disposizioni regionali che, per i piccoli comuni montani, hanno introdotto, al fine di sopperire alla rarefazione dell'offerta, la possibilità di derogare al regime di incompatibilità della gestione del servizio cimiteriale e di quello obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre, fissato dallo stesso legislatore regionale (sentenza n. 274 del 2012).

5.1.3.– La Regione Calabria è intervenuta per la prima volta a disciplinare la materia dei servizi funebri con la legge regionale 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria), il cui art. 7 definiva l'attività funebre quale «attività imprenditoriale» diretta all'esercizio «in forma congiunta» di diversi servizi (tra cui il disbrigo delle pratiche amministrative inerenti al decesso e l'organizzazione delle onoranze funebri, la vendita di casse e di altri articoli, la preparazione del defunto, la sua vestizione, il confezionamento del feretro e i trattamenti di tanatocosmesi). La disposizione regionale prevedeva altresì un regime di incompatibilità dell'attività funebre con la gestione di altri servizi, senza tuttavia alcun riferimento allo svolgimento del servizio di ambulanza.

A seguito dell'abrogazione operata dalla legge della Regione Calabria 30 aprile 2019, n. 7, recante «Abrogazione della legge regionale 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria)», è stata adottata la legge reg. Calabria n. 48 del 2019 che, all'art. 7, disciplina "l'impresa funebre", disponendo, al comma 1, che «[i] servizi funebri sono attività imprenditoriali e

sono erogati secondo princìpi di concorrenza nel mercato e con modalità che difendono l'effettiva libertà di scelta delle famiglie colpite da un lutto».

Al comma 4, nella versione precedente la sua integrale sostituzione, avvenuta a opera della disposizione qui censurata (art. 5, comma 1, lettera *a*, della legge reg. Calabria n. 38 del 2023), era poi stabilito che «[l]e imprese funebri non possono esercitare attività private in mercati paralleli, quali quelli relativi all'ambito cimiteriale e al trasporto sanitario come servizio pubblico di emergenza sanitaria data in convenzione, al trasporto di organi, sangue e pazienti dializzati e sono obbligate alla separazione societaria. La separazione societaria è intesa come svolgimento distinto, con società o con soggetto, dotati di separata personalità giuridica, di organizzazione distinta e adeguata di mezzi e risorse, diverse da quelle riconducibili a soggetti che svolgono attività funebre».

Non era quindi previsto, per dette imprese, il generale divieto di esercizio del servizio di ambulanza né di attività di trasporto sanitario, che è stato poi introdotto con l'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, in sostituzione del suddetto comma 4.

Il legislatore regionale, infine, è nuovamente intervenuto a modificare, in parte, la legge reg. Calabria n. 48 del 2019, mediante la legge reg. Calabria n. 17 del 2024, senza tuttavia incidere – come pure evidenziato dal TAR rimettente – sul citato art. 7.

5.1.4.– Per completare la cornice regolatoria concernente il settore delle onoranze funebri, è, inoltre, opportuno evidenziare che il medesimo è stato già più volte oggetto di attenzione da parte dell'AGCM.

In particolare, con la indicata segnalazione del 23 maggio 2007, AS 392 – sulla cui scia sono intervenute le successive legislazioni regionali –, l'AGCM ha auspicato la previsione di una «chiara separazione e incompatibilità fra i servizi di onoranze funebri e i diversi servizi pubblici che si connotano per un prevalente interesse igienico-sanitario o di carattere pubblico-sociale», quali i servizi di gestione delle camere mortuarie e delle aree cimiteriali. Per l'Autorità, infatti, la presenza di una società di onoranze funebri all'interno della struttura sanitaria o nelle aree cimiteriali è suscettibile di determinare una posizione di vantaggio competitivo a favore dell'impresa, la quale potrà sfruttare la propria posizione come volano per l'attività imprenditoriale, godendo di un accesso privilegiato alla clientela, ossia i parenti dei defunti. Questi ultimi, infatti, in ragione del particolare momento psicologico in cui versano, saranno poco inclini a operare confronti di qualità e di prezzo tra i servizi offerti sul mercato, con conseguente fattuale riduzione dell'offerta e aumento del prezzo dei servizi funebri per gli utenti finali.

Più di recente, l'AGCM è nuovamente intervenuta sulla materia con la segnalazione del 18 luglio 2024, AS 2026, formulando alcune osservazioni in merito a talune normative regionali – tra cui la stessa previsione calabrese oggetto delle odierne questioni – che vietano alle imprese funebri lo svolgimento di ulteriori attività economiche, quali il trasporto sanitario in ambulanza dietro pagamento.

Dopo aver sottolineato come il principio di incompatibilità, affermato nella precedente segnalazione del 2007, operi solo con riferimento ad attività «che presentano connotati tipicamente igienico-sanitari e che sono comunque riferite all'esercizio di servizi pubblici necessari», l'Autorità ha in particolare osservato che «[i] predetti elementi (aspetti di servizio pubblico di interesse generale ed emersione di una domanda di servizi funebri), invece, non sussistono nel caso delle ulteriori attività dichiarate incompatibili dalle disposizioni normative regionali sopra descritte. Si tratta, infatti, di attività – quali il trasporto sanitario in ambulanza semplice, fornito a pagamento, il trasporto extra-ospedaliero, il trasporto di infermi/malati/degenti e ogni trasporto assimilabile, nonché servizi e attività parasanitari, socio-assistenziali e assimilabili – che, così come i servizi di onoranze funebri, sono svolte in regime di libero mercato e con finalità prettamente commerciali. Esse non devono, quindi, essere soggette a ingiustificate compressioni, in conformità ai principi di libera concorrenza e libera iniziativa economica che trovano primaria espressione nell'articolo 41 Cost. e nelle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi, nonché nelle disposizioni nazionali in materia di liberalizzazione (in particolare, l'articolo 3 D.L. n. 138/2011, l'articolo 34, D.L. n. 201/2011 e l'articolo 1, D.L. n. 1/2012.

Pertanto, l'attività funebre, in quanto attività economica in regime di libero mercato, è libera e si esercita secondo i principi di concorrenza; di conseguenza, non possono essere apposte ingiustificate restrizioni e limitazioni al suo esercizio, così come per il trasporto sanitario in ambulanza di tipo semplice e, comunque, per tutte quelle attività economiche non connotate da profili pubblicistici di servizio pubblico e di interesse generale. In proposito, può essere eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche, ma le eventuali restrizioni debbono essere giustificate da motivi di interesse generale nel rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione, circostanza che tuttavia non si rinviene per il caso di specie».

5.2.– Il riferimento al «servizio di ambulanza», contenuto nella disposizione censurata, rende altresì opportuna una, seppur sintetica, ricognizione della relativa cornice normativa, anche in questo caso articolata a livello sia statale sia regionale.

5.2.1.– A livello statale, il servizio di trasporto mediante ambulanza trova la sua disciplina nel codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992) e nel relativo regolamento di esecuzione (d.P.R. n. 495 del 1992), nonché nei decreti ministeriali n. 137 del 2009 e n. 553 del 1987.

Nell'ambito delle normative sopra richiamate, le autoambulanze sono classificate autoveicoli per uso speciale (art. 54, comma 1, lettera *g*, cod. strada, come attuato dall'art. 203, comma 2, lettera *m*, del d.P.R. n. 495 del 1992) e possono essere adibite a uso proprio o a uso di terzi (art. 82, comma 3, cod. strada). Per quanto qui rileva, per «uso di terzi» si intende l'utilizzo del veicolo, dietro corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione (art. 82, comma 4, cod. strada). A tale utilizzo viene ricondotto anche il servizio di NCC (art. 82, comma 5, lettera *b*, cod. strada), al quale possono essere destinati gli autoveicoli per trasporti specifici di persone (art. 85, comma 2, lettera *f*, cod. strada), fra cui le autoambulanze (art. 244 del d.P.R. n. 495 del 1992, ove vengono menzionate tanto quelle cosiddette «di trasporto» che quelle cosiddette «di soccorso»). La carta di circolazione di tali veicoli è rilasciata sulla base della licenza comunale di esercizio (art. 85, comma 3, cod. strada).

Il d.m. n. 137 del 2009 detta, poi, specifiche disposizioni in materia di immatricolazione e uso delle autoambulanze, stabilendo che queste possono essere immatricolate in uso proprio, allorché il loro utilizzo avvenga nell'esercizio di una attività di trasporto senza corrispettivo e senza fini di lucro, ovvero in uso terzi, «per servizio di noleggio con conducente per prestazioni di trasporto dietro corrispettivo e sulla base della licenza comunale di esercizio» (art. 2, comma 2).

Il d.m. n. 553 del 1987 distingue, infine, all'art. 1, comma 2, due tipi di autoambulanze, in relazione alla funzione da assolvere: di tipo A, con carrozzeria definita «autoambulanza di soccorso», attrezzate per il trasporto di infermi o infortunati e per il servizio di pronto soccorso, dotate di specifiche attrezzature di assistenza; di tipo B, con carrozzeria definita «autoambulanza di trasporto», attrezzate essenzialmente per il trasporto di infermi o infortunati, con eventuale dotazione di semplici attrezzature di assistenza.

5.2.2.– Il servizio di NCC mediante ambulanza non rientra, invece, nel perimetro applicativo della legge n. 21 del 1992, poiché quest'ultima, nel disciplinare gli autoservizi pubblici non di linea, si riferisce espressamente al servizio di NCC di «autovettura» e non a quello di «autoveicolo ad uso speciale», quale è invece, secondo il codice della strada, l'autoambulanza (da ultimo, TAR Lazio, sezione seconda-*ter*, sentenza 29 marzo 2021, n. 3816).

5.2.3.– Anche nell'ambito della legislazione della Regione Calabria si rinvengono alcune previsioni specificamente rivolte al servizio di ambulanza, preso però in considerazione in una dimensione prettamente sanitaria.

L'art. 3, comma 2, lettera *s*), della legge reg. Calabria n. 24 del 2008 assoggetta, infatti, ad autorizzazione sanitaria «i servizi di ambulanza».

Il procedimento e i requisiti per il rilascio di tale autorizzazione sono poi definiti, dal decreto del commissario *ad acta* della Regione Calabria n. 141 del 2018, che ha dettato le norme regolamentari relative alla suddetta autorizzazione.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), di tale regolamento, per «trasporto sanitario» si intende quello «non urgente e programmabile di pazienti, per l'accesso o il rientro da luoghi o servizi in cui è stata eseguita una prestazione sanitaria, anche su loro richiesta», comprensivo inoltre dei trasporti effettuati, in regime di ricovero, per pazienti accolti negli ospedali regionali, con o senza assistenza infermieristica e/o medica.

Esso si differenzia dal «soccorso sanitario», il quale, in base allo stesso Regolamento, «costituisce invece un'attività di assistenza, trattamento clinico e trasporto di utenti, non prevedibile e non programmabile, in risposta ad un bisogno sanitario urgente».

6.– Così ricostruito il quadro normativo entro cui si inserisce il nuovo art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, si può ora passare all'esame della prima questione, con cui il TAR calabrese dubita della legittimità costituzionale della disposizione all'esame per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Più precisamente, il rimettente, nella parte motiva dell'ordinanza, pare limitare la censura al solo inciso «servizio di ambulanza […] nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile», in quanto preclusivo, per le imprese funebri, dello svolgimento del servizio di NCC mediante ambulanza per il trasporto non urgente e programmabile di pazienti, concludendo però per la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'intero comma 4 dell'art. 7 della legge reg. Calabria n. 48 del 2019.

6.1.– Per meglio comprendere la precisa portata della censura formulata dal TAR, occorre procedere a interpretare l'appena citato art. 7, comma 4, il cui tenore letterale non appare di immediata e univoca comprensione.

Infatti, nell'introdurre, per le imprese funebri, il divieto di «servizio di ambulanza» – inciso su cui si sofferma il TAR –, il legislatore calabrese fa seguire all'appena riportata espressione una più analitica descrizione di varie tipologie di attività di trasporto («trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario extraospedaliero e […] ogni trasporto ad esso assimilabile»), per chiudere, infine, con l'estensione del divieto – qui non rilevante – a «ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile».

6.1.1.– Da una lettura d'insieme di questa porzione dell'art. 7, comma 4, si ricava che il legislatore calabrese ha inteso esplicitare il contenuto del «servizio di ambulanza» facendo riferimento a differenti «attività» di trasporto effettuabili mediante ambulanza, per terminare con la formula di chiusura «ogni trasporto ad esso assimilabile». A sostegno di questa lettura milita, peraltro, anche il terzo periodo della previsione censurata, ai sensi del quale «[è] preclusa, altresì, la possibilità di esercitare attività funebre a soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e di ogni trasporto ad esso assimilabile». Nel fissare, infatti, una sorta di divieto "biunivoco" per due distinte categorie di operatori (gli uni esercenti attività funebri e gli altri esercenti servizi di ambulanza), il legislatore calabrese si riferisce a questi ultimi alla stregua di «soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e di ogni trasporto ad esso assimilabile», omettendo la puntuale descrizione delle attività di trasporto cui si è appena fatto riferimento e così confermando di ritenere tale richiamo omnicomprensivo.

6.1.2.– L'interpretazione appena fornita del novellato art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019 consente una più precisa individuazione del reale oggetto delle questioni effettivamente sollevate, da operare attraverso una lettura coordinata della motivazione e del dispositivo, che valorizzi l'intero contesto dell'ordinanza di rimessione (sentenze n. 142 e n. 12 del 2023).

Deve perciò ritenersi che le doglianze del TAR rimettente interroghino questa Corte sulla legittimità costituzionale del solo divieto per le imprese funebri di svolgere il servizio di ambulanza con NCC per il trasporto di pazienti che non si trovino in stato di urgente bisogno sanitario.

6.2.– Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, nella nuova formulazione introdotta nel 2023, stabilisce, come visto, per le imprese funebri una barriera all'ingresso nel mercato del servizio di ambulanza generalmente inteso (vale a dire comprensivo sia del trasporto di soccorso sia del trasporto non urgente e programmabile di pazienti, effettuato mediante servizio di NCC di ambulanza). In tal modo, la citata disposizione, che la Regione ha adottato nell'esercizio della

competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute (oltre che residuale in tema di servizi pubblici locali), va a conformare un segmento di mercato, senza dubbio interferendo con la materia «tutela della concorrenza».

Questa Corte ha già chiarito che «[d]efinire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato», sicché «tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 265 del 2016).

Quest'ultima nozione, come recentemente riaffermato da questa Corte, «non si declina soltanto come contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidano negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ma investe anche la promozione della competizione tra le imprese» (sentenza n. 36 del 2024), che mira ad ampliare l'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese (sentenza n. 31 del 2021), eliminando «limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato")» (sentenza n. 56 del 2020).

Proprio perché la promozione della concorrenza ha una portata generale, o "trasversale", ben può accadere che una misura appartenente a una regolamentazione stabilita dalle regioni in materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, si riverberi sulla tutela della concorrenza. Ciò deve ritenersi ammissibile per «non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 430 del 2007 e, nello stesso senso, sentenza n. 274 del 2012).

È stato, altresì, chiarito che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può "essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale" (sentenza n. 98 del 2017) e l'esercizio della competenza legislativa trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (sentenze n. 56 del 2020, n, 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 206 del 2024).

Ai fini, quindi, del sindacato di legittimità costituzionale della censurata disposizione regionale, deve valutarsi in che modo e in che misura gli effetti della medesima incidono sulla materia della concorrenza, anche alla luce del costante indirizzo di questa Corte secondo cui «"nell'individuazione della materia cui ascrivere una determinata norma, […] occorre considerarne *ratio*, finalità e contenuti, tralasciando aspetti marginali ed effetti riflessi (*ex plurimis*, sentenza n. 193 del 2022)" (sentenza n. 267 del 2022)» (sentenza. n. 94 del 2024).

In questa prospettiva, si rende allora necessario operare una distinzione fra il divieto, imposto alle imprese funebri, di esercitare trasporto di soccorso e quello, parimenti imposto, di esercitare servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile di pazienti.

Nel primo caso (trasporto di soccorso), la preclusione fissata dal legislatore regionale è finalizzata primariamente a proteggere la tranquillità e il benessere psicologico di soggetti particolarmente vulnerabili, quali sono coloro che necessitano di cure urgenti, come pure di parenti prossimi o accompagnatori di questi ultimi. Essa, pertanto, pur producendo anche un effetto pro-concorrenziale – identificabile nel mirare a impedire forme di coartazione e pressione indebita esercitabili dalle imprese funebri, ove abilitate a forme di trasporto di soccorso, in quanto operanti in un mercato contiguo –, trova il suo fondamento nella materia della tutela della salute. Ciò facendo ricorso al «criterio della prevalenza, applicabile appunto quando risulti evidente, come nella specie, l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina» (sentenza n. 430 del 2007) ad una data materia.

Diversa conclusione deve trarsi, invece, con riferimento al secondo divieto (ossia a quello relativo al servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile di pazienti), giacché gli utenti di questo tipo di servizio non si trovano in una condizione di particolare vulnerabilità correlata alla salute propria o di un parente prossimo. In tal caso, quindi, l'introduzione del divieto in discorso,

non mirando alla protezione di un interesse correlato alla tutela della salute o di altro interesse pubblico affidato alla cura della Regione, risulta incidere direttamente, e con effetti tutt'altro che marginali, sulla concorrenza. E ciò in quanto inserisce una barriera alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, influendo negativamente anche sulla libera scelta dei cittadini, in assenza di ragioni di interesse generale e quindi in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

7.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nella parte in cui vieta alle imprese funebri l'esercizio del servizio di noleggio con conducente di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile.

8.– Restano assorbite le ulteriori censure con cui si denuncia la violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

9.– Il venir meno del divieto, per le imprese funebri, di esercizio del servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile, derivante dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, crea, all'interno della restante porzione della medesima previsione regionale, una disparità di trattamento e uno squilibrio nei confronti dei «soggetti che gestiscono servizio di ambulanza», per i quali permarrebbe invece la preclusione, in origine speculare, di esercizio di attività funebre. L'evidente nesso di reciprocità, che lega le due previsioni in una logica unitaria, integra il presupposto del «rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta» che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (tra le ultime, sentenze n. 65 del 2023 e n. 175 del 2022), impone di dichiarare, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, per analogo vizio di competenza, del comma 4 dell'art. 7 della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, anche nella parte in cui vieta l'esercizio di attività funebre ai soggetti che svolgono il solo servizio di NCC con ambulanza per trasporto non urgente e programmabile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 38, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)», nella parte in cui vieta alle imprese funebri l'esercizio del servizio di noleggio con conducente di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile;

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. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, nella parte in cui vieta l'esercizio di attività funebre ai soggetti che gestiscono il solo servizio di noleggio con conducente con ambulanza per trasporto non urgente e programmabile;

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, limitatamente all'inciso «nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 9 aprile 2025, n. 64

Materia: Elezioni regionali – Divieto di terzo mandato consecutivo

Parametri invocati: artt. 3, 51, 122, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione all'art.2, comma 1, lettera f) , della legge n. 165 del 2004

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, (Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165).

Esito: Illegittimità costituzionale in parte qua.

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi*:*

Con la sentenza in esame è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'articolo 1 della legge della Regione Campania n. 16 del 2024, per violazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in relazione al parametro interposto di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004, recante il cosiddetto divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto.

La disposizione impugnata stabilisce che non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi; prosegue poi stabilendo che *"ai fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge"*.

Secondo l'Avvocatura erariale, con tale ultimo inciso il legislatore campano, nell'escludere dal computo dei mandati rilevanti per l'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo quelli svolti prima dell'introduzione della legge regionale n. 16 del 2024, avrebbe eluso il principio contenuto nel parametro interposto, così violando l'art. 122, primo comma, Cost., ai sensi del quale il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei princìpi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. Il parametro interposto è dunque costituito dall'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004, il quale stabilisce che, tra i principi fondamentali che le regioni ordinarie devono osservare nel disciplinare i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, vi è quello "*della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia*" .

Per il ricorrente, tale disposizione avrebbe posto un principio autoapplicativo e immediatamente operativo, che non richiede alcuna specificazione ad opera del legislatore regionale; inoltre, il divieto risponderebbe alla *ratio* di disciplinare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale gli interessi e i principi costituzionali dell'effettiva *par condicio* tra i candidati, della libertà di voto dei singoli elettori e della genuinità della competizione elettorale, nonché del fisiologico ricambio della rappresentanza politica ex artt. 3 e 51 Cost., strettamente connessi al principio democratico che informa di sé l'intero ordinamento.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità procedendo nella ricostruzione del contesto storico e normativo nel quale è stato introdotto il principio del divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, per poi passare a illustrarne la ratio.

Per le regioni a statuto ordinario era stata prevista, inizialmente, una forma di governo parlamentare a preminenza assembleare che, nel tempo, aveva però ingenerato elevati livelli di instabilità degli esecutivi regionali. Per ovviare a ciò, il legislatore statale ha riformato il sistema elettorale, introducendo, con la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), un premio di maggioranza. Successivamente è intervenuta la legge costituzionale n. 1 del 1999 che ha conferito maggiore autonomia statutaria alle regioni. Invero, il novellato art. 123, primo comma, Cost. rimette allo statuto regionale - per quel che riguarda i nostri fini - la determinazione della forma di governo, oltre che dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione, con il solo limite della armonia con la Costituzione, (essendo venuto meno rispetto alle leggi della Repubblica). Inoltre, proprio al fine di porre rimedio alla instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di garantire la relativa governabilità, la riforma costituzionale ha delineato una specifica forma di governo, che è stata imposta alle regioni ordinarie in via transitoria dall'art. 5, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1999, fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali, e sostanzialmente "proposta" a regime come "normale", ferma restando la libertà delle regioni medesime di sceglierla o meno in sede statutaria. Tale forma di governo è stata poi confermata dagli statuti di tutte le regioni ordinarie e prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale e l'attribuzione al medesimo di ampi poteri. Contestualmente, il riformato art. 122, primo comma, Cost. ha previsto una competenza legislativa concorrente nelle materie "sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali". Tali materie, infatti, sono disciplinate con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. Al momento della riforma costituzionale del 1999, il divieto del terzo mandato consecutivo era già stato previsto nell'ordinamento per i sindaci e per i presidenti delle province eletti a suffragio universale e diretto dall'art. 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale). Tuttavia il legislatore costituzionale, nel prevedere l'elezione diretta anche del Presidente della Giunta regionale non l'ha corredata del menzionato divieto, che poi è stato invece introdotto con la legge n. 165 del 2004, adottata in attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost., e volta, quindi, a stabilire "in via esclusiva, […] i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali" (art. 1). La Corte richiama precedenti pronunce con cui ha giudicato legittime le limitazioni al numero dei mandati consecutivi nello svolgimento delle cariche elettive e riprende quelle medesime considerazioni che, sebbene espresse in ambiti diversi, assumono tuttavia rilievo anche nel caso in questione. In particolare si sofferma sulla sentenza n. 173 del 2019 in cui ha osservato che "*la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche, la cui peculiare ed essenziale finalità […] è quella […] di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso alle cariche elettive. Uguaglianza che, nella sua accezione sostanziale, sarebbe evidentemente compromessa da una competizione che possa essere influenzata da coloro che ricoprono da due (o più mandati) consecutivi la carica per la quale si concorre e che abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato*". In definitiva, *"il divieto del terzo consecutivo mandato favorisce il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, immettendo forze fresche nel meccanismo rappresentativo (nella prospettiva di assicurare l'ampliamento e la maggiore fluidità dell'elettorato passivo), e – per altro verso – blocca l'emersione di forme di cristallizzazione della rappresentanza"*. La Corte quindi ribadisce che anche il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale rappresenta (come per i sindaci) un bilanciamento tra contrapposti principi, che è rimesso alla discrezionalità del legislatore statale, che

lo ha considerato un temperamento "di sistema" rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da ponderato contraltare.

Secondo la Regione Campania, invece, il divieto del terzo mandato consecutivo, è da considerarsi quale causa di incandidabilità e, pertanto, atterrebbe alla forma di governo, rimessa all'autonomia statutaria, ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost., e non alla materia di competenza legislativa concorrente dell'ineleggibilità di cui all'art. 122, primo comma, Cost. Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale del parametro interposto e la necessità di un'autorimessione della relativa questione da parte della stessa Corte, ove si ritenga che tale principio operi direttamente nei confronti delle regioni ordinarie, anche senza un loro intervento di attuazione e specificazione.

A questo punto, per la Corte, si tratta di accertare se la nozione di ineleggibilità del Presidente della Giunta regionale contenuta nell'art. 122, primo comma, Cost. sia atta a ricomprendere anche la situazione di quei Presidenti eletti direttamente che abbiano svolto due mandati consecutivi, così incorrendo nel divieto posto dall'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004.

La risposta è affermativa per le ragioni di seguito esposte.

In primo luogo, il divieto del terzo mandato consecutivo, sin dalla sua introduzione per i sindaci (con il già ricordato art. 2, comma 2, della legge n. 81 del 1993), è stato formulato in termini di "ineleggibilità"; solo a seguito delle recenti modifiche apportate all'art. 51 del TUEL in quest'ultimo si è fatto riferimento alla nozione di "incandidabilità". Conformemente al dato testuale, poi, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha sempre definito quella relativa ai sindaci come una causa di ineleggibilità originaria.

Per la Consulta, tra le classiche cause di ineleggibilità e quella qui in esame sussiste identità di ratio. Invero, le prime sono funzionali a garantire la parità di accesso alle cariche pubbliche e la pienezza della libertà di voto, essendo volte, in particolare, a evitare che quest'ultima venga condizionata da *captatio benevolentiae* o *metus publicae potestatis*. Le cause di ineleggibilità, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 165 del 2004, ricorrono, *qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati*. Ebbene, i giudici ritengono che tale *ratio* sorregga anche il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, che funge da temperamento di sistema all'elezione diretta ed è idoneo a bilanciare il diritto di elettorato passivo con i principi della effettiva *par condicio* tra i candidati, della libertà di voto dei singoli elettori e della genuinità complessiva della competizione elettorale. Pertanto, deve ritenersi che la locuzione "casi di ineleggibilità" del Presidente della Giunta regionale utilizzata dall'art. 122, primo comma, Cost. ricomprenda anche il divieto del terzo mandato consecutivo. I giudici riconoscono che l'istituto in esame in effetti opera come le cause di incandidabilità e non come quelle di ineleggibilità poiché, come per le prime, la condizione ostativa all'elezione del Presidente della Giunta regionale che abbia già svolto due mandati consecutivi non è eliminabile dall'interessato, mentre è noto che le cause di ineleggibilità sono rimovibili qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che le determinano, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito (art. 2, comma 1, lettera b, della legge n. 165 del 2014); ma *tale aspetto operativo, posto in evidenza dalla Regione Campania, appare tuttavia recessivo rispetto all'elemento finalistico sopra ricordato e alla nozione "storica" dell'ineleggibilità dovuta allo svolgimento di pregressi mandati, per come emersa in via legislativa e consolidatasi in via giurisprudenziale.(*considerato in diritto 6.2*).* Pertanto, per la Corte, il divieto del terzo mandato consecutivo va ricondotto alle cause di ineleggibilità previste dall'art. 122, primo comma, Cost. e la nozione di forma di governo fatta propria dall'art. 123 Cost. è una nozione ristretta alla immediata definizione dei rapporti tra gli organi politici della regione, dalla quale esula la materia elettorale in senso lato, ricomprensiva del regime delle limitazioni al diritto di elettorato passivo.

Con il parametro interposto, dunque, il legislatore statale, nell'esercizio della competenza concorrente a esso attribuita dall'art. 122, primo comma, Cost., ha dettato un principio, quello del divieto del terzo mandato consecutivo, che**,** al pari di tutti i principi fondamentali nelle materie

concorrenti, obbliga le regioni ordinarie a conformarvisi nell'esercizio della loro funzione legislativa. La Corte precisa che, in via generale, l'obbligatorietà di un principio fondamentale e la sua applicazione non possono tuttavia essere condizionate dal suo espresso recepimento da parte delle leggi regionali, perché in questo modo si attribuirebbe ai Consigli regionali il potere di impedirne l'operatività, anche per lunghi periodi di tempo. Conseguenza, quest'ultima, che sarebbe in contrasto con la funzione dei principi fondamentali, che è quella di assicurare un adeguato livello di uniformità delle normative regionali in ragione di sottese istanze unitarie e che, nel caso in esame, sarebbe ancora più intollerabile perché il divieto del terzo mandato consecutivo è configurato dalla legge come il "contraltare" dell'elezione diretta. Sempre in via generale, anche a norme che hanno un contenuto specifico e puntuale può essere riconosciuta la natura di principio fondamentale. Il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, di cui all'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004, ha tale natura perché, come è generalmente proprio per tutti i divieti, esprime un precetto in sé specifico che per essere applicabile non necessita di alcuna integrazione da parte del legislatore regionale.

Nel caso del divieto del terzo mandato consecutivo, tuttavia, esso non poteva essere considerato immediatamente operativo sin dalla sua introduzione con l'art. 2, comma 1, lettera f), della legge 165 del 2004, dal momento che è stato lo stesso legislatore statale ad avere ancorato l'applicazione del principio alla legislazione regionale che in qualche modo si colleghi all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. In questo modo, il legislatore statale ha realizzato un compromesso tra due esigenze contrapposte: quella di assicurare un certo grado di autonomia regionale e quella di imporre alle regioni ordinarie di applicare il principio in esame. Con l'adozione delle prime leggi regionali in materia elettorale dopo l'entrata in vigore della legge 165 del 2004, da un lato, le regioni potevano specificare il principio del divieto del terzo mandato ad esempio individuando la durata dei mandati rilevanti ai fini del computo, in caso di loro scadenza anticipata; dall'altro lato, però, il divieto del terzo mandato consecutivo, non richiedendo necessariamente di essere ulteriormente specificato, è divenuto applicabile. Con la conseguenza che le leggi delle regioni ordinarie intervenute in materia elettorale dopo l'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004 non possono, a pena di illegittimità costituzionale, violare il principio in esame, che è ormai parte integrante dei rispettivi ordinamenti.

Nel caso della Regione Campania il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto operativo con l'entrata in vigore della legge regionale n. 4 del 2009, ossia con la legge elettorale la quale non reca alcuna disposizione che a esso deroghi. Ma la legge regionale n. 16 del 2024, nella parte in cui ha introdotto dopo diversi anni una specifica deroga al divieto, escludendo, nella sostanza, la computabilità dei mandati pregressi rispetto a quello in corso e quindi consentendo al Presidente della Giunta regionale uscente che ha già svolto due mandati consecutivi di essere rieletto alle prossime elezioni regionali – si pone in contrasto con il ricordato principio fondamentale, in violazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione.

Pertanto, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, (Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 1659, limitatamente alle parole *«ai fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge».*

SENTENZA N. 64
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, recante «Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera *f*) della legge 2 luglio 2004, n. 165», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10 gennaio 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 9 aprile 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati dello Stato Ruggero Di Martino ed Eugenio De Bonis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Marcello Cecchetti per la Regione Campania;

deliberato nella camera di consiglio del 9 aprile 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

l.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 16 del 2024, in riferimento agli artt. 3, 51 e 122, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge n. 165 del 2004.

La disposizione impugnata, al primo periodo, stabilisce che «[n]on è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi».

Il secondo periodo, su cui cadono le censure del ricorrente, aggiunge che, «[a]i fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, con tale ultimo inciso il legislatore campano, nell'escludere dal computo dei mandati rilevanti per l'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo quelli svolti prima dell'introduzione della legge reg. Campania n. 16 del 2024, avrebbe eluso il principio posto dall'evocato parametro interposto, così violando l'art. 122, primo comma, Cost., ai sensi del quale «[i]l sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei princìpi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

L'art. 2, comma 1, della legge n. 165 del 2004, infatti – nello stabilire che, tra i principi fondamentali che le regioni ordinarie devono osservare nel disciplinare «i casi di ineleggibilità,

specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione», vi è quello «della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia» (lettera *f*) – avrebbe posto un principio «autoapplicativo» e «immediatamente operativo», che non richiede alcuna specificazione ad opera del legislatore regionale.

Il divieto risponderebbe alla *ratio* di disciplinare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale gli interessi e i principi costituzionali dell'effettiva *par condicio* tra i candidati, della libertà di voto dei singoli elettori e della genuinità della competizione elettorale, nonché del «fisiologico ricambio della rappresentanza politica ex artt. 3 e 51 Cost., strettamente connessi al principio democratico che informa di sé l'intero ordinamento».

Secondo il ricorrente, i parametri costituzionali evocati sarebbero violati anche perché il principio del divieto del terzo mandato consecutivo sarebbe già operante nella Regione Campania, in virtù del rinvio che l'art. 1, comma 3, della legge reg. Campania n. 4 del 2009 opera alle «altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia», tra le quali andrebbe ricompreso, appunto, l'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge n. 165 del 2004.

2.– È preliminare l'esame delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione resistente.

2.1.– Secondo quest'ultima, la questione sarebbe inammissibile, in primo luogo, per «omessa ricostruzione» o «incompletezza del quadro fattuale e giuridico».

Il ricorso, infatti, affermerebbe apoditticamente il carattere «autoapplicativo» del principio del divieto del terzo mandato consecutivo, senza soffermarsi: a) sull'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, che, nell'introdurre la disciplina della nuova forma di governo regionale, espressamente manteneva operante la disciplina statale in materia (tra l'altro) di ineleggibilità sino a quando non fosse sostituita dalla legislazione regionale; b) sulla «interpretazione storica, testuale, logica e sistematica» delle disposizioni della legge n. 165 del 2004; c) sul «diritto vivente» formatosi «mediante pronunce consolidate e convergenti della Corte di cassazione, nonché, sullo specifico punto rilevante nella presente controversia, dei Tribunali e delle Corti d'appello investiti della questione»; d) sulla già avvenuta promulgazione da parte di altre regioni (Veneto, Marche e Piemonte) di leggi che, sul presupposto del carattere non «autoapplicativo» del principio, lo hanno introdotto «a valere dal mandato presidenziale in corso o da quello successivo»; e) sulle «corrispondenti valutazioni» dello stesso Consiglio dei ministri, che in tutti tali casi ha deliberato di non impugnare le relative leggi regionali.

2.2.– L'eccezione non è fondata.

Il ricorso è sorretto da una motivazione sufficiente e adeguata, che prende in considerazione tanto la disposizione impugnata quanto il parametro interposto e quelli costituzionali evocati.

Non entrano a far parte del «quadro normativo di riferimento» le disposizioni delle altre regioni che hanno disciplinato il divieto del terzo mandato consecutivo, né tanto meno la prassi seguita dal Consiglio dei ministri in punto di impugnazione delle leggi regionali.

Nel giudizio principale, poi, non essendovi un giudizio *a quo* rispetto al quale svolgere un vaglio sulla rilevanza, non assume alcun rilievo la descrizione del «quadro fattuale».

Né, infine, rileva l'omessa considerazione dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, dal momento che esso riguarda un periodo transitorio che nella Regione Campania è terminato nel 2009, allorquando quest'ultima ha adottato sia lo statuto sia la legge elettorale.

2.3.– Secondo la resistente, la questione sarebbe inammissibile, in secondo luogo, per genericità e «difetto di argomentazione» in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., non avendo il Presidente del Consiglio dei ministri illustrato in che modo e per quali ragioni essi risulterebbero violati.

2.4.– Anche questa eccezione non è fondata.

La ragione dell'evocazione dei parametri in questione è chiara.

Secondo il ricorrente, infatti, le regioni ordinarie non potrebbero disattendere o sospendere l'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo non solo perché violerebbero il parametro interposto e con esso l'art. 122, primo comma, Cost., ma anche perché il punto di equilibrio tra il conseguente limite al diritto di elettorato passivo e gli altri principi costituzionali in gioco (*par*

condicio fra i candidati, libertà di voto degli elettori, genuinità della competizione elettorale e principio democratico) non potrebbe che essere individuato, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, ad opera del legislatore statale.

3.– Nel merito, la questione è fondata in riferimento all'art. 122, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge n. 165 del 2004.

4.– È necessario, in primo luogo, ricostruire il contesto storico e normativo nel quale è stato introdotto il principio del divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, per poi passare a illustrare la sua *ratio*, anche alla luce della giurisprudenza di questa Corte (punto 5), e sciogliere il nodo della sua attinenza alla forma di governo ovvero alle ineleggibilità (punto 6).

4.1.– È noto che l'originaria architettura costituzionale prevedeva per le regioni a statuto ordinario una forma di governo parlamentare a preminenza assembleare, che, nel tempo, aveva ingenerato elevati livelli di instabilità degli esecutivi regionali.

4.2.– Per ovviare a ciò, il legislatore ha dapprima riformato il sistema elettorale, introducendo, con la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), un premio di maggioranza.

4.3.– A distanza di pochi anni è poi intervenuta la legge costituzionale n. 1 del 1999. Essa, da un lato, ha conferito maggiore autonomia statutaria alle regioni. Allo statuto, infatti, il novellato art. 123, primo comma, Cost. rimette la determinazione della forma di governo, oltre che dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione, con il solo limite della «armonia con la Costituzione» (essendo venuto meno rispetto alle «leggi della Repubblica»). Lo statuto regola, altresì, «l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali».

Dall'altro lato, la legge costituzionale del 1999, proprio al fine di porre rimedio alla «instabilità nella gestione politica delle Regioni» (sentenza n. 2 del 2004) e quindi di garantire la relativa governabilità, ha delineato una specifica forma di governo.

Quest'ultima è stata imposta alle regioni ordinarie in via transitoria dall'art. 5, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1999, «[f]ino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali», e sostanzialmente "proposta" a regime come «normale» (sentenza n. 372 del 2004; nel medesimo senso, sentenza n. 203 del 2023), ferma restando la libertà delle regioni medesime di sceglierla o meno in sede statutaria.

È parimenti noto che la forma di governo in questione – confermata dagli statuti di tutte le regioni ordinarie – prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale e l'attribuzione al medesimo di ampi poteri.

Il modello introdotto dal legislatore costituzionale del 1999, infatti, si caratterizza:

a) per il potere del Presidente di nominare o revocare i componenti della Giunta (art. 122, quinto comma, Cost.), scegliendoli anche al di fuori del Consiglio regionale; b) per il principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, ossia per un meccanismo che lega il destino del Consiglio regionale a quello del Presidente della Giunta e viceversa, e che si articola, da un lato, nella regola secondo cui la perdita della carica da parte del secondo (per dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte) comporta lo scioglimento del primo e il ritorno alle urne (art. 126, terzo comma, Cost.) e, dall'altro, nella regola per cui il Consiglio, per rimuovere il Presidente della Giunta (e quest'ultima), può solo approvare, a maggioranza assoluta, una mozione di sfiducia, ovvero passare per le dimissioni contestuali della maggioranza dei propri eletti (art. 126, commi secondo e terzo, Cost.), con la conseguenza necessaria, anche in questi casi, dello scioglimento del medesimo Consiglio e del ritorno alle urne; c) correlativamente, per l'assenza di un rapporto di fiducia diretto tra i due organi, sostituito da un rapporto di "non sfiducia".

Come chiarito da questa Corte, peraltro, una volta scelta la forma di governo predisposta dalla Costituzione, le regioni ordinarie non possono incidere sui ricordati suoi tratti fondamentali (sentenze n. 203 del 2023, n. 12 del 2006, n. 2 del 2004 e n. 304 del 2002).

Contestualmente, il riformato art. 122, primo comma, Cost. ha previsto una competenza legislativa concorrente nelle materie «sistema di elezione» e «casi di ineleggibilità e di incompatibilità

del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali». Tali materie, infatti, sono disciplinate «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», che stabilisce anche la «durata degli organi elettivi».

4.4.– Al momento della riforma costituzionale del 1999, il divieto del terzo mandato consecutivo aveva già fatto ingresso nel nostro ordinamento per i sindaci e i presidenti delle province eletti a suffragio universale e diretto (art. 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81, recante «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale»).

Il legislatore costituzionale, tuttavia, nel prevedere l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (al pari, dunque, dei sindaci e dei presidenti delle province), non l'ha corredata del menzionato divieto, nonostante a ciò mirasse uno dei sei progetti di legge (A.C. 5500 – Rebuffa ed altri) confluiti nel testo discusso e poi approvato.

Un nuovo tentativo di introdurre il divieto di terzo mandato consecutivo in Costituzione è stato operato dal «Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: "Modifiche alla Parte II della Costituzione"», che, però, non ha superato il *referendum* costituzionale del 2006.

4.5.– Come illustrato al punto 1, il divieto in parola è stato, invece, introdotto con la legge n. 165 del 2004, ossia con la legge adottata in attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost., e volta, quindi, a stabilire «in via esclusiva, […] i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali» (art. 1), oltre che a regolare la durata degli organi elettivi regionali (art. 5).

5.– Questa Corte si è occupata delle limitazioni al numero dei mandati consecutivi nello svolgimento delle cariche elettive con riferimento: a) ai consigli degli ordini circondariali forensi (sentenza n. 173 del 2019); b) al presidente e agli organi direttivi delle federazioni sportive nazionali (sentenza n 184 del 2023); c) per quanto qui più rileva, ai sindaci (sentenze n. 196 del 2024 e n. 60 del 2023).

5.1.– Con la sentenza n. 173 del 2019 sono state dichiarate non fondate alcune questioni relative al divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri degli ordini circondariali forensi, sulla base di considerazioni che, nonostante la innegabile diversità di ambito, assumono rilievo anche per l'esame dell'odierna questione.

Nell'escludere la violazione degli artt. 3, 48 e 51 Cost., si è infatti ivi osservato che «la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche», la cui «peculiare ed essenziale finalità […] è quella […] di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso "alle cariche elettive". Uguaglianza che, nella sua accezione sostanziale, sarebbe evidentemente compromessa da una competizione che possa essere influenzata da coloro che ricoprono da due (o più mandati) consecutivi la carica per la quale si concorre e che abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato».

Si è poi aggiunto che «[i]l divieto del terzo consecutivo mandato favorisce il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, immettendo "forze fresche" nel meccanismo rappresentativo (nella prospettiva di assicurare l'ampliamento e la maggiore fluidità dell'elettorato passivo), e – per altro verso – blocca l'emersione di forme di cristallizzazione della rappresentanza».

5.2.– Con la sentenza n. 60 del 2023 citata dal ricorrente, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3, lettera *b*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e degli artt. 3 e 51 Cost., di una disposizione della Regione autonoma Sardegna che disciplinava il limite ai mandati consecutivi dei sindaci discostandosi dall'art. 51 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) che prevede il divieto di terzo mandato.

In quell'occasione, questa Corte ha affermato che «[l]a previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette […] una scelta normativa idonea a inverare e

garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali. Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale».

5.3.– Con la sentenza n. 184 del 2023, sono state dichiarate fondate, per violazione degli artt. 2, 3 e 18 Cost., le questioni di legittimità costituzionale di una disposizione che aveva introdotto il divieto di quarto mandato per le federazioni sportive nazionali, giudicata «sproporzionata», in quanto non si trattava di una limitazione temporanea, ma di «un divieto definitivo e irreversibile» di svolgere nuovamente la carica, anche a distanza di molto tempo dai mandati svolti in precedenza.

In quella sede, per quanto qui rileva, si è osservato che: a) «[l]'obiettivo perseguito incidendo sul regime delle candidature è […] quello di favorire l'accesso di tutti gli associati in condizioni di uguaglianza alle cariche direttive […], superando cristallizzazioni interne derivanti da rendite di posizione di chi abbia già rivestito a lungo quelle stesse cariche»; b) il divieto, come già chiarito con riferimento ai consigli dell'ordine con la sentenza n. 173 del 2019, ha lo scopo di «stimolare e sostenere un […] ricambio direttivo ai vertici delle federazioni sportive nazionali», di sottrarre «le federazioni sportive nazionali al rischio di cristallizzazioni nell'assetto gestionale», di «garantire efficienza e credibilità alle istituzioni sportive del nostro Paese» e di «evitare "rendite di posizione" dei dirigenti "di lungo corso", garantendo la *par condicio* fra i candidati e una maggiore partecipazione alla vita associativa»; c) la disposizione censurata tutela anche l'efficienza e l'imparzialità della federazione, e la sua stessa «democraticità interna», «che questa Corte ha valorizzato, pur nel diverso contesto delle elezioni comunali per la candidatura a sindaco, come ulteriore prodotto della effettiva *par condicio* tra i candidati, della libertà dei votanti, della genuinità della competizione e del fisiologico ricambio della rappresentanza (sentenza n. 60 del 2023)».

5.4.– Da ultimo, la sentenza n. 196 del 2024 – nel respingere le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Liguria nei confronti della disposizione che ha modificato l'art. 51 TUEL (alleggerendo il regime delle limitazioni al numero di mandati consecutivi dei sindaci dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti) – ha ribadito i principi espressi dalla sentenza n. 60 del 2023.

5.5.– Anche il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale rappresenta un bilanciamento tra contrapposti principi, che è rimesso alla discrezionalità del legislatore statale, il quale, con l'odierno parametro interposto, lo ha considerato un «temperamento "di sistema"» rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da «ponderato contraltare» (sentenza n. 60 del 2023).

Quanto affermato da questa Corte con riferimento ai sindaci vale, *a fortiori*, per i Presidenti di Giunta regionale eletti a suffragio universale e diretto, dato che costoro, come si è ricordato al punto 4.3, assommano in sé ampi poteri, sino al punto che in dottrina la relativa forma di governo è anche stata definita "iperpresidenziale".

Peraltro, durante i lavori parlamentari relativi alla legge n. 165 del 2004 (A.C. 3599), il divieto di terzo mandato, apertamente mutuato dall'identico istituto in precedenza introdotto per i sindaci, è stato considerato da taluni come uno strumento volto a impedire che «si vada verso una forma di governatorato assoluto, senza limiti di tempo», ovvero come un «principio generale, che limiti quelli che potrebbero divenire poteri […] assoluti e non controllabili da parte di alcuno» (XIV Legislatura, Camera dei deputati, seduta del 7 ottobre 2003, n. 369).

6.– Secondo la Regione Campania, il divieto del terzo mandato consecutivo, da qualificarsi come causa di incandidabilità, atterrebbe alla forma di governo, rimessa all'autonomia statutaria, ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost., e non alla materia di competenza legislativa concorrente dell'ineleggibilità di cui all'art. 122, primo comma, Cost.

Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale del parametro interposto e la necessità di un'autorimessione della relativa questione da parte di questa Corte, ove si ritenga che tale principio

operi «direttamente» nei confronti delle regioni ordinarie, anche senza un loro intervento di attuazione e specificazione.

6.1.– A prescindere dal profilo della immediata operatività del divieto e degli spazi di intervento del legislatore regionale, su cui ci si soffermerà nel prosieguo (punto 7.2), la tesi della resistente non può essere condivisa.

In un contesto teorico in cui notoriamente la forma di governo e la materia elettorale costituiscono, dal punto di vista concettuale, materie dai confini molto labili (sentenza n. 2 del 2004) e intimamente connesse, quello che conta è la ricostruzione del loro effettivo perimetro delineato in Costituzione dalla riforma del 1999.

Si tratta, cioè, di accertare, nel caso di specie, se la nozione di ineleggibilità del Presidente della Giunta regionale contenuta nell'art. 122, primo comma, Cost. sia atta a ricomprendere anche la situazione di quei Presidenti eletti direttamente che abbiano svolto due mandati consecutivi, così incorrendo nel divieto posto dall'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge n. 165 del 2004.

6.2.– La risposta è affermativa.

Deve essere considerato, in primo luogo, che il divieto del terzo mandato consecutivo, sin dalla sua introduzione per i sindaci (con l'art. 2, comma 2, della legge n. 81 del 1993), è stato formulato in termini di "ineleggibilità". È solo a seguito delle recenti modifiche apportate dall'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge 12 aprile 2022, n. 35 (Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconferibilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico), all'art. 51 TUEL che in quest'ultimo si è fatto riferimento alla "incandidabilità" (come rilevato da questa Corte nella citata sentenza n. 60 del 2023).

Conformemente al ricordato dato testuale, poi, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha sempre definito quella relativa ai sindaci come una causa di ineleggibilità «originaria» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 20 maggio 2006, n. 11895; in termini, sezione prima civile, sentenze 26 marzo 2015, n. 6128, 4 dicembre 2012, n. 21685, 12 febbraio 2008, n. 3383; sezioni unite civili, sentenza 29 ottobre 2007, n. 22640; sezione prima civile, sentenza 20 maggio 2006, n. 11895; ordinanza 24 febbraio 2021, n. 5060).

Inoltre, tra le "classiche" cause di ineleggibilità e quella qui in esame sussiste identità di *ratio*.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, le prime sono funzionali a garantire la parità di accesso alle cariche pubbliche e la pienezza della libertà di voto, essendo volte, in particolare, a evitare che quest'ultima venga condizionata da *captatio benevolentiae* o *metus publicae potestatis* (tra le tante, sentenze n. 283 e n. 257 del 2010, n. 217 e n. 84 del 2006).

Le cause di ineleggibilità, per utilizzare le stesse parole dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 165 del 2004, ricorrono, «qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati».

Tale *ratio* sorregge anche il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, che (come ricordato al punto 5.5) funge da temperamento di sistema all'elezione diretta ed è idoneo a bilanciare il diritto di elettorato passivo con i principi della effettiva *par condicio* tra i candidati, della libertà di voto dei singoli elettori e della genuinità complessiva della competizione elettorale.

Alla luce dei superiori rilievi, deve ritenersi che la locuzione «casi di ineleggibilità» del Presidente della Giunta regionale utilizzata dall'art. 122, primo comma, Cost. ricomprenda anche il divieto del terzo mandato consecutivo.

6.3.– È vero che l'istituto in esame opera come le cause di incandidabilità e non come quelle di ineleggibilità.

Come per le prime, infatti, la condizione ostativa all'elezione del Presidente della Giunta regionale che abbia già svolto due mandati consecutivi non è eliminabile dall'interessato, mentre è

noto che le cause di ineleggibilità sono rimovibili «qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni» che le determinano, «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito» (art. 2, comma 1, lettera *b*, della legge n. 165 del 2014).

Tale aspetto operativo, posto in evidenza dalla Regione Campania, appare tuttavia recessivo rispetto all'elemento finalistico sopra ricordato e alla nozione "storica" dell'ineleggibilità dovuta allo svolgimento di pregressi mandati, per come emersa in via legislativa e consolidatasi in via giurisprudenziale.

6.4.– Una volta ricondotto il divieto del terzo mandato consecutivo alle cause di ineleggibilità previste dall'art. 122, primo comma, Cost., diviene superfluo interrogarsi sulla sua astratta e teorica riconducibilità alla forma di governo regionale. A maggior ragione non sussistono i presupposti per accedere alle sollecitazioni della difesa della Regione a che questa Corte si autorimetta la relativa questione di legittimità costituzionale.

Come affermato da questa Corte con la sentenza n. 188 del 2011, «[g]li artt. 122 e 123 Cost. prevedono un "complesso riparto della materia elettorale tra le diverse fonti normative statali e regionali" (sentenza n. 2 del 2004). In particolare, "l'art. 122, quinto comma, stabilisce che il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo statuto disponga diversamente; l'art. 123, primo comma, prevede che rientri nella competenza statutaria la forma di governo regionale; l'art. 122, primo comma, dispone che il sistema di elezione sia di competenza del legislatore regionale 'nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica'" (sentenza n. 45 del 2011)».

Dato questo assetto, «non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di "forma di governo", di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa» (sentenza n. 2 del 2004).

Si è anche affermato che «l'espressione "sistema di elezione" utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)» (sentenza n. 151 del 2012).

Il medesimo approccio ermeneutico è stato seguito con specifico riferimento alle limitazioni al diritto di elettorato passivo, ossia ai «casi di ineleggibilità e di incompatibilità» presi in considerazione dall'art. 122, primo comma, Cost.

Nelle sentenze n. 379 e n. 378 del 2004 si è infatti escluso che l'incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e quella di assessore rientri nella forma di governo: pur essendo «vero che le scelte in tema di incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione, […] occorre rilevare che il riconoscimento nell'articolo 123 della Costituzione del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell'articolo 122 della Costituzione, e che quindi la disciplina dei particolari oggetti a cui si riferisce espressamente l'art. 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria» (sentenza n. 379 del 2004).

6.5.– La ricordata giurisprudenza costituzionale conferma, dunque, che la nozione di forma di governo fatta propria dall'art. 123 Cost. è una nozione ristretta alla immediata definizione dei rapporti

tra gli organi politici della regione, dalla quale esula la materia elettorale in senso lato, ricomprensiva del regime delle limitazioni al diritto di elettorato passivo.

Tale scelta del legislatore costituzionale, del resto, ben si comprende, ove si consideri che anche queste ultime, in quanto destinate a essere tracciate secondo un delicato punto di equilibrio con il diritto di elettorato attivo e gli interessi riconducibili alla genuinità della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni, abbisognano di una regolamentazione ispirata a principi unitari.

6.6.– Una differente soluzione non può fondarsi, come vorrebbe la Regione Campania, sulla circostanza che lo statuto speciale della Regione siciliana, come modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, ricomprende nelle disposizioni relative al Presidente della Regione eletto a suffragio universale e diretto il divieto del terzo mandato consecutivo.

Il disegno delle autonomie speciali, definito da statuti dotati di rango costituzionale, è diverso da quello delle regioni ordinarie e il nesso tra forma di governo e materia elettorale è molto più stringente, non essendovi per le prime la competenza legislativa concorrente dello Stato delineata in Costituzione per le regioni ordinarie.

6.7.– Le superiori considerazioni non sono scalfite neanche dal richiamo operato dalla resistente alla sentenza n. 2 del 2004 di questa Corte.

Tale sentenza, come riconosciuto dalla stessa Regione Campania, non ha preso posizione sulla riconducibilità del divieto del terzo mandato consecutivo alla materia dell'ineleggibilità di cui all'art. 122, primo comma, Cost., ovvero all'ambito della forma di governo, oggetto di riserva statutaria.

L'illegittimità costituzionale in via consequenziale della disposizione dello statuto calabrese che quel divieto poneva è stata pronunciata in ragione del ravvisato stretto collegamento tra esso e la peculiare forma di elezione diretta del Presidente e del vice Presidente ivi congegnata, il che, se conferma la connessione tra tali aspetti, non comprova, più in generale, che anche il primo attenga alla forma di governo.

7.– Con l'odierno parametro interposto, dunque, il legislatore statale, nell'esercizio della competenza concorrente a esso attribuita dall'art. 122, primo comma, Cost., ha dettato un principio, quello del divieto del terzo mandato consecutivo, che, al pari di tutti i principi fondamentali nelle materie concorrenti, obbliga le regioni ordinarie a conformarvisi nell'esercizio della loro funzione legislativa.

7.1.– L'obbligatorietà di un principio fondamentale e la sua applicazione, con le precisazioni che si formuleranno di seguito, non possono essere condizionate dal suo espresso recepimento da parte delle leggi regionali, perché in questo modo si attribuirebbe ai Consigli regionali il potere di impedirne l'operatività, anche per lunghi periodi di tempo. Conseguenza, quest'ultima, che sarebbe in contrasto con la funzione dei principi fondamentali, che è quella di assicurare un adeguato livello di omogeneità delle normative regionali in ragione di sottese istanze unitarie e che, nel caso in esame, sarebbe ancora più intollerabile perché il divieto del terzo mandato consecutivo è configurato dalla legge come il "contraltare" dell'elezione diretta.

7.2.– Anche a norme che hanno un contenuto specifico e puntuale può essere riconosciuta la natura di principio fondamentale (tra le tante, sentenze n. 195 del 2024, n. 166 del 2021, n. 84 del 2017, n. 67 del 2016 e n. 44 del 2014), laddove la specificità delle prescrizioni sia in rapporto di «coessenzialità e di necessaria integrazione» con la natura dei principi medesimi (tra le tante, sentenze n. 189 del 2022 e n. 192 del 2017); ciò in ragione della loro vocazione "finalistica" (tra le tante, sentenze n. 195 del 2024, n. 112 del 2023 e n. 38 del 2016) ad assicurare un'esigenza (non di omogeneità ma) di uniformità normativa su tutto il territorio nazionale (tra le tante, sentenze n. 112 del 2023, n. 106 del 2022 e n. 145 del 2021), come può accadere in presenza di una «scelta di fondo» (sentenza n. 44 del 2021) operata dal legislatore statale.

L'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge n. 165 del 2004 – nel prevedere il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, in caso di elezione diretta – reca una norma ascrivibile a tale ultima categoria, perché, come è generalmente proprio di tutti i divieti, esprime un precetto in sé specifico che per essere applicabile non necessita di alcuna integrazione da

parte del legislatore regionale (al quale, pur tuttavia, restano degli spazi "interstiziali" di regolazione). E tanto si giustifica, sul piano finalistico, in ragione della *ratio* del divieto in questione, che, come illustrato in precedenza, è considerato dal legislatore statale un opportuno contraltare dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale.

7.3.– Tuttavia, esso non poteva essere considerato immediatamente operativo sin dalla sua introduzione con l'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge n. 165 del 2004, dal momento che proprio quest'ultimo ha espressamente inteso ancorare l'applicazione del principio all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale «sulla base della normativa regionale adottata in materia».

Si tratta di un rinvio che si riferisce in termini ampi e generali alla legislazione regionale che in qualche modo si colleghi all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e che quindi si estende dal sistema elettorale in senso stretto, «riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi» (sentenza n. 151 del 2012) alla regolamentazione del procedimento elettorale, sino a ricomprendere la disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità.

In questo modo, il legislatore statale ha realizzato un compromesso tra due esigenze contrapposte parimenti avvertite durante i lavori preparatori della legge n. 165 del 2004: quella di assicurare un certo grado di autonomia regionale e quella di imporre alle regioni ordinarie di applicare il principio in esame.

La prima esigenza, in particolare, per come dedotto dalla Regione Campania, era stata più volte espressa dal rappresentante del Governo, nella XIV Legislatura, da ultimo nella seduta del Senato della Repubblica del 20 aprile 2004, n. 584, nel corso della quale il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri aveva affermato che «il rinvio alla normativa regionale assicura […] la non immediata applicabilità della disposizione statale, che richiede l'intervento di diretta regolazione regionale».

A testimonianza della seconda, invece, vi è la posizione espressa nella relazione della 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica (Affari Costituzionali) n. 1094-C, nella quale – dopo essersi ricordato che una precedente previsione meramente facoltizzante l'introduzione del divieto era stata soppressa nel corso dei lavori preparatori – si legge: «viene meno, con il nuovo testo, la libera scelta delle Regioni di avvalersi o meno di tale possibilità e la Regione deve prevedere che il Presidente, eletto a suffragio universale e diretto, non può essere eletto immediatamente per la terza volta. La disposizione è chiara e ogni altra diversa interpretazione non corrisponde alla volontà del legislatore e riproporrebbe la norma, che si è voluta invece sopprimere, relativa alla facoltà delle Regioni di legiferare o meno sull'argomento».

Proprio perché, tuttavia, le regioni ordinarie non hanno la facoltà, ma l'obbligo di conformarsi al richiamato principio fondamentale, non può condividersi l'assunto della resistente secondo cui il riferimento alla «normativa regionale», effettuato dal citato art. 2, comma 1, lettera *f*), andrebbe inteso come avente ad oggetto una legge regionale che espressamente recepisca il divieto del terzo mandato consecutivo.

Il rinvio va invece inteso come riferito a tutta la normativa regionale in materia elettorale (e non necessariamente a una normativa regionale che disciplini anche i casi di ineleggibilità), cui si rivolge, del resto, la legge n. 165 del 2004, fissando, in attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost., i principi fondamentali che essa deve seguire.

Pertanto, con l'adozione delle prime leggi delle regioni ordinarie intervenute in materia elettorale dopo l'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004, da un lato, le regioni medesime potevano specificare il principio del divieto del terzo mandato regolamentando gli spazi "interstiziali", ad esempio individuando la durata dei mandati rilevanti ai fini del computo, in caso di loro scadenza anticipata.

Dall'altro lato, anche in assenza di una disciplina dei menzionati spazi "interstiziali" consentita dalla legge n. 165 del 2004, una volta che le regioni ordinarie – nelle quali dopo la riforma costituzionale del 1999 ha sempre operato il sistema dell'elezione diretta del Presidente della Giunta – hanno adottato, anche in modo frammentario, una disciplina legislativa concernente uno dei

molteplici aspetti della materia elettorale, il divieto del terzo mandato consecutivo, non richiedendo necessariamente di essere ulteriormente specificato, è divenuto applicabile.

Tale conclusione è coerente con la funzione attribuita al divieto in questione.

Esso costituisce, per scelta del legislatore statale, una componente necessaria del sistema dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, al fine di bilanciare il rischio, insito nell'investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere. Con la conseguenza che, anche da questa angolazione, l'applicazione del principio non può essere procrastinata e deve essere invece legata al primo esercizio della funzione legislativa in materia elettorale successivo all'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004.

Da quanto premesso consegue che le suddette leggi regionali e quelle successive non possono, a pena di illegittimità costituzionale, violare il principio in esame, che è ormai parte integrante dei rispettivi ordinamenti.

8.– Nel caso della Regione Campania il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto operativo con l'entrata in vigore della legge reg. Campania n. 4 del 2009, ossia con la legge elettorale, la quale non solo non reca alcuna disposizione che a esso deroghi (né avrebbe potuto prevederla, perché sarebbe stata altrimenti costituzionalmente illegittima per violazione del più volte richiamato principio fondamentale), ma all'art. 1, comma 3, contiene un rinvio, «in quanto compatibili con la presente legge, [al]le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia».

La disposizione oggi impugnata, che dopo vari anni ha introdotto una specifica deroga escludendo, nella sostanza, la computabilità dei mandati pregressi rispetto a quello in corso e quindi consentendo al Presidente della Giunta regionale uscente che ha già svolto due mandati consecutivi di essere rieletto alle prossime elezioni regionali, si pone, vieppiù, in contrasto con il ricordato principio fondamentale, in violazione dell'art. 122, primo comma, Cost.

9.– Deve aggiungersi che nessun rilievo può essere attribuito alla circostanza, dedotta dalla Regione resistente, che analoghe leggi regionali volte a impedire l'operatività del principio del terzo mandato consecutivo non sono state impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Questa Corte ha più volte chiarito non solo che «[l]'ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate», ma anche che «l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate» (sentenza n. 128 del 2023; in termini, tra le più recenti, sentenze n. 118 e n. 114 del 2023). Ciò anche in riferimento a leggi di altre regioni (sentenze n. 19 del 2023, n. 24 del 2022, n. 107 del 2016 e n. 59 del 2006), la cui eventuale illegittimità costituzionale, del resto, ben può essere fatta valere, nei modi previsti dall'ordinamento, in via incidentale.

10.– Restano assorbite le censure riferite agli artt. 3 e 51 Cost.

11.– Alla luce delle considerazioni che precedono, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 16 del 2024, limitatamente alle parole «[a]i fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, recante «Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera *f)* della legge 2 luglio 2004, n. 165», limitatamente alle parole «[a]i fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Giovanni PITRUZZELLA, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 8 aprile 2025, n. 65

Materia: sanità pubblica– strutture private autorizzate o accreditate con il Servizio sanitario regionale

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 8, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 24, recante «XI legislatura – 20 provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e modifiche alle leggi regionali 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), 16 febbraio 2024, n. 3 (Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta), 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), e 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: non fondatezza della questione di legittimità

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio ha impugnato l'articolo 8, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 24 del 2024 «XI legislatura - 20 provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e modifiche alle leggi regionali 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), 16 febbraio 2024, n. 3 (Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta), 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), e 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) », in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e alla materia tutela della salute.

L'articolo impugnato sostituisce il comma 8 dell'articolo 12 della legge della Regione Puglia 9/2017, disponendo che alle strutture private accreditate con il Servizio sanitario regionale e a quelle autorizzate all'esercizio non si applica il limite di età massimo per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario previsto per le strutture pubbliche dall'articolo 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

La norma statale richiamata prevede che i dirigenti medici e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale (SSN) siano collocati a riposo al compimento del sessantacinquesimo anno di età, consentendo comunque loro di permanere in servizio al fine di maturare quaranta anni di servizio effettivo, sempre che non venga superato il limite massimo di settanta anni di età e che ciò non comporti un aumento del numero dei dirigenti.

Secondo l'Avvocatura generale, la disposizione regionale impugnata violerebbe l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui esclude l'applicabilità, al responsabile

sanitario delle strutture private accreditate, del suddetto limite massimo di età, che, integrando un principio fondamentale nella materia «tutela della salute», sarebbe invece applicabile anche alle menzionate strutture, poiché queste, come affermato nella sentenza n. 195 del 2021, erogano prestazioni per conto del SSN, e farebbero quindi parte del sistema sanitario pubblico.

La Corte costituzionale, con la sentenza in esame, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 8, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 24.

Nella citata sentenza 195 del 2021, la Consulta ha già precisato che l'articolo 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 «*si inserisce nel quadro normativo della disciplina del lavoro pubblico»,* per cui i limiti in esso previsti non possono essere estesi «*alle strutture che operano nel settore privato, cui deve essere riconosciuta una spiccata autonomia gestionale*». Ha altresì chiarito che una puntuale analisi del quadro normativo e della giurisprudenza costituzionale conduce a constatare «*l'assenza di un principio fondamentale espressamente ricavabile da una norma statale, o che si possa evincere in via sistematica, in forza del quale il responsabile sanitario di struttura privata oltre a possedere i requisiti di professionalità, debba avere età inferiore ai settanta anni*» (sempre sentenza n. 195 del 2021). Secondo la Corte le stesse conclusioni sono valide anche per le strutture private accreditate.

La sentenza ha precisato che nella «*disciplina normativa del SSN, informata, sotto il profilo soggettivo, al pluralismo organizzativo nell'ambito di modelli tipizzati*», non figurano, ai fini dell'accreditamento, previsioni statali che attengono al limite di età del responsabile sanitario di struttura privata.

Inoltre, l'accreditamento «*pur attribuendo lo status di soggetto idoneo a erogare prestazioni per conto del SSN, che quindi giustifica la presenza di un potere pubblicistico particolarmente intenso, non è tuttavia in grado di determinare una mutazione ontologica della natura delle strutture private accreditate e dei relativi rapporti di lavoro*».

Afferma la Corte che al «*legislatore regionale non è precluso, nell'esercizio della propria autonomia legislativa nella materia concorrente "tutela della salute", discostarsi dalle previsioni di cui all'art. 15-nonies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992*», per la quale i dirigenti medici del SSN sono collocati a riposo a 65 anni o, al fine di maturare 40 anni di servizio effettivo, non oltre i 70 anni, e all'art. 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che consente sì una deroga a tale limite massimo di età, ma solo provvisoria.

Quanto alla censura relativa alla violazione dell'articolo 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, che consente di trattenere o riammettere in servizio, a richiesta degli interessati, i dirigenti medici e sanitari, fino al compimento del settantaduesimo anno di età, ma comunque non oltre la data del 31 dicembre 2025, la sentenza ha messo in evidenza che il vincolo derivante dall'articolo 15-*nonies*, comma 1, a partire dal 2020 è stato ripetutamente derogato dal legislatore statale, al fine di «fronteggiare la grave carenza di personale» che affligge le aziende del Servizio sanitario nazionale.

La Consulta ha quindi sottolineato che tale «*ripetuta serie di deroghe mette in evidenza, da un lato, la situazione di grave sofferenza del SSN per carenza di personale medico, segnalata anche da questa Corte (sentenze n. 112 del 2023 e n. 36 del 2022), dall'altro, che il limite di età previsto dall'art. 15-nonies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, a distanza ormai di molti anni, dato l'innalzamento dell'aspettativa di vita, potrebbe rivelarsi, in linea generale, ormai anacronistico*».

Rileva la Corte *che* «*l'età non costituisce un requisito essenziale nell'esercizio della funzione disciplinata dal legislatore regionale e non appare, pertanto, irragionevole che al vertice [delle strutture autorizzate] si collochi un direttore sanitario che abbia superato il settantesimo anno di età*» *(*sentenza n. 195 del 2021).

SENTENZA N. 65
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 24, recante «XI legislatura - 20° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e modifiche alle leggi regionali 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), 16 febbraio 2024, n. 3 (Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta), 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), e 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)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2 agosto 2024, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

udite l'avvocata dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Isabella Fornelli per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 aprile 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 27 del 2024), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 8, comma 1, della legge reg. Puglia n. 24 del 2024, che sostituisce il comma 8 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, così disponendo: «[a]lle strutture private accreditate con il Servizio sanitario regionale e a quelle autorizzate all'esercizio non si applica il limite di età massimo per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario previsto per le strutture pubbliche» dall'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992.

2.– Quest'ultima disposizione prevede che i dirigenti medici e del ruolo sanitario del SSN siano collocati a riposo al compimento del sessantacinquesimo anno di età, ma consente loro di rimanere in servizio al fine di maturare quaranta anni di servizio effettivo, purché ciò non determini il superamento del limite massimo di settanta anni di età e non dia luogo a un aumento del numero dei dirigenti.

Il ricorrente non lamenta l'incidenza della disposizione regionale impugnata sui rapporti di lavoro intercorrenti tra le strutture sanitarie e i loro responsabili sanitari, ma sostiene la violazione dell'art.

117, terzo comma, Cost., da un lato, in quanto il limite di età previsto dall'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 integrerebbe un principio fondamentale nella materia «tutela della salute» applicabile anche alle strutture private accreditate, che, erogando prestazioni per conto del SSN, farebbero parte del sistema sanitario pubblico.

Dall'altro lato, perché la previsione normativa impugnata, introducendo una disciplina "a regime", non sarebbe nemmeno conforme alla deroga al citato art. 15-*nonies* prevista dall'art. 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che consente solo temporaneamente, ovvero non oltre la data del 31 dicembre 2025, alle aziende del SSN di trattenere o riammettere in servizio, fino al compimento del settantaduesimo anno di età, i dirigenti medici e sanitari.

3.– In via preliminare, va disattesa l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa regionale per difetto di motivazione.

Seppur sinteticamente, il ricorso individua le ragioni del prospettato contrasto, raggiungendo «la soglia minima di chiarezza e di completezza necessaria a consentire l'esame nel merito della questione promossa» (*ex plurimis*, sentenza n. 32 del 2025).

4.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

La Regione Puglia sostiene di aver dovuto superare il vincolo del limite di età, in precedenza da essa stessa recepito, derivante dall'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, sia in ragione delle «difficoltà specifiche di settore che si incontrano nel reperire medici» cui affidare l'incarico di responsabile sanitario, sia per garantire la libertà di iniziativa economica a tutte le strutture sanitarie private e, dunque, anche a quelle accreditate, essendo a ciò stata sollecitata dall'AGCM con la segnalazione AS 1680 del 2020.

La disposizione regionale impugnata consente, ora, anche alle strutture private accreditate di instaurare o proseguire rapporti di lavoro aventi a oggetto l'incarico di direttore sanitario a prescindere dal limite di età (e, quindi, anche con medici in pensione) stabilito dal suddetto art. 15-*nonies* e anche oltre il periodo transitorio di deroga stabilito, a livello statale, dall'art. 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che rappresenta l'altra norma interposta evocata dal ricorrente.

4.1.– Questa Corte ha già precisato che l'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 «si inserisce nel quadro normativo della disciplina del lavoro pubblico», per cui i limiti in esso previsti non possono essere estesi «alle strutture che operano nel settore privato, cui deve essere riconosciuta una spiccata autonomia gestionale» (sentenza n. 195 del 2021).

Ha altresì chiarito che una puntuale analisi del quadro normativo e della giurisprudenza costituzionale conduce a constatare «l'assenza di un principio fondamentale espressamente ricavabile da una norma statale, o che si possa evincere in via sistematica, in forza del quale il responsabile sanitario di struttura privata oltre a possedere i requisiti di professionalità, debba avere età inferiore ai settanta anni» (ancora, sentenza n. 195 del 2021).

Le medesime conclusioni sono riferibili anche alle strutture private accreditate.

4.2.– La disciplina normativa del SSN, informata, sotto il profilo soggettivo, al pluralismo organizzativo nell'ambito di modelli tipizzati, prevede che, per esercitare attività sanitarie «per conto» del Servizio medesimo, le strutture già autorizzate debbano essere accreditate dalle regioni, che stabiliscono, ai sensi dell'art. 8-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, «requisiti ulteriori di qualificazione» (ulteriori rispetto a quelli necessari per ottenere l'autorizzazione), in base a «criteri generali uniformi» (art. 8-*quater*, comma 3), definiti a livello statale con apposito atto di indirizzo e coordinamento, a sua volta emanato nel rispetto dei «criteri e principi direttivi» di cui all'8-*quater*, comma 4.

Tra tutti questi criteri e principi non figurano previsioni statali che attengono al limite di età del responsabile sanitario di struttura privata.

Anche il principio dell'adeguatezza delle «condizioni di organizzazione interna, con specifico riferimento alla dotazione quantitativa e alla qualificazione professionale del personale» (art. 8, comma 4, lettera *d*, del d.lgs. n. 502 del 1992), non si estende fino a contemplare un limite di età.

4.3.– Del resto, lo stesso art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 menziona specificamente i «dirigenti medici e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale», con evidente riguardo al solo personale pubblico, mentre il rapporto di lavoro intercorrente con le strutture private accreditate rientra nelle «tipologie di rapporto di impiego privato» (sentenza n. 113 del 2022).

Inoltre, solo per gli enti equiparati (ovvero quelli di cui all'art. 4, comma 12, del d.lgs. n. 502 del 1992), «nonché [per] gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto privato», l'art. 15-*undecies* del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede l'adeguamento degli «ordinamenti del personale alle disposizioni del presente decreto».

4.4.– È pur vero che, attraverso l'accreditamento istituzionale, le strutture private «entrano a far parte del sistema sanitario pubblico, erogando prestazioni per conto del servizio sanitario» (sentenza n. 195 del 2021); tuttavia, deve essere esclusa una loro equiparazione a quelle pubbliche, poiché non sussiste «omologia», stante la «evidente diversità delle situazioni delle strutture private che erogano prestazioni per conto del S.s.n.» (sentenza n. 94 del 2009).

L'accreditamento, infatti, pur attribuendo lo status di soggetto idoneo a erogare prestazioni per conto del SSN, che quindi giustifica la presenza di un potere pubblicistico particolarmente intenso, non è tuttavia in grado di determinare una mutazione ontologica della natura delle strutture private accreditate e dei relativi rapporti di lavoro.

Pertanto, poiché l'accreditamento assume i caratteri tipici di un atto attributivo di compiti pubblici, si è al cospetto di soggetti che erogano sì un servizio pubblico e al pubblico, «ma non quali organi delle aziende sanitarie, bensì mantenendo la loro identità»: per le strutture private accreditate, quindi, «non si evidenzia quella prevalenza della funzione pubblicistica [tale da] far scolorare il carattere imprenditoriale dell'attività» svolta (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 14 dicembre 2023, n. 35092).

Da tale presupposto deriva che le strutture private accreditate «non poss[o]no ritenersi tout court equiparate a quelle pubbliche», ciò che porta ad escludere che la *ratio* dell'art. 15-*nonies*, comma 1, rinvenuta da questa Corte nelle esigenze di carattere organizzativo/occupazionale sottese alla disciplina del lavoro pubblico, «ricorra allo stesso modo con riferimento alle strutture accreditate, la disciplina dei cui rapporti di lavoro resta evidentemente attratta al regime privatistico» (Cons. Stato, sentenza n. 5988 del 2024).

5.– Se, quindi, al legislatore regionale non è precluso, nell'esercizio della propria autonomia legislativa nella materia concorrente «tutela della salute», discostarsi dalla previsione di cui all'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, occorre ora considerare la censura statale nella misura in cui fa leva sul combinato disposto di quest'ultima disposizione con l'art. 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che consente sì una deroga al limite massimo di età, ma solo provvisoria.

5.1.– A tale riguardo, va premesso che il vincolo derivante dall'art. 15-*nonies*, comma 1, a partire dal 2020 è stato ripetutamente derogato dallo stesso legislatore statale.

L'art. 5-*bis*, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, ha, infatti, previsto – all'esplicito fine di garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e di fronteggiare la carenza di medici specialisti, sino al 31 dicembre 2022, in deroga al comma 1 dell'art. 15-*nonies* – che i dirigenti medici del SSN potessero chiedere il trattenimento in servizio anche oltre il limite del quarantesimo anno di servizio effettivo, fermo restando il limite del settantesimo anno di età.

Con l'art. 12, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, inoltre, il legislatore – al fine di far fronte alle esigenze straordinarie derivanti dalla diffusione del COVID-19 e fino al perdurare dello stato di emergenza (termine prorogato al 31 dicembre 2022) – ha consentito alle aziende e agli enti del SSN di trattenere in servizio i dirigenti

medici e sanitari, nonché il personale del ruolo sanitario del comparto sanità e gli operatori socio-sanitari, «anche in deroga ai limiti previsti dalle disposizioni vigenti per il collocamento in quiescenza».

L'art. 1, comma 164, della legge n. 213 del 2023 ha poi permesso ai dirigenti medici e sanitari del SSN di presentare domanda di autorizzazione per il trattenimento in servizio anche oltre il limite del quarantesimo anno di servizio effettivo, comunque non oltre il settantesimo anno di età, portando quindi sostanzialmente "a regime" la disciplina di cui al citato art. 5-*bis*, comma 2, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito.

Da ultimo, il legislatore ha consentito di superare, sia pure temporaneamente, il requisito anagrafico dei settanta anni di età con l'art. 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che ha introdotto il comma 164-*bis* all'art. 1 della legge n. 213 del 2023.

Questa disposizione prevede una duplice possibilità, ovvero sia quella di trattenere che quella di riammettere in servizio, a richiesta degli interessati, i dirigenti medici e sanitari, al fine di «fronteggiare la grave carenza di personale» che affligge «le aziende del Servizio sanitario nazionale», fino al compimento del settantaduesimo anno di età e comunque non oltre la data del 31 dicembre 2025.

5.2.– Questa ripetuta serie di deroghe mette in evidenza, da un lato, la situazione di grave sofferenza del SSN per carenza di personale medico, segnalata anche da questa Corte (sentenze n. 112 del 2023 e n. 36 del 2022), dall'altro, che il limite di età previsto dall'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, a distanza di molti anni, dato l'innalzamento dell'aspettativa di vita, potrebbe rivelarsi, in linea generale, ormai anacronistico.

Del resto, proprio questa Corte ha rilevato che «l'età non costituisce un requisito essenziale nell'esercizio della funzione disciplinata dal legislatore regionale e non appare, pertanto, irragionevole che al vertice [delle strutture autorizzate] si collochi un direttore sanitario che abbia superato il settantesimo anno di età» (sentenza n. 195 del 2021).

La stessa segnalazione dell'AGCM AS 1680 del 2020 ha stigmatizzato l'assetto normativo della Regione Puglia, antecedente alla rimozione del vincolo di età di cui si discute, proprio anche a motivo della «ingiustificata limitazione alla prestazione dei servizi professionali da parte dei medici, restringendo così l'offerta di tali servizi».

5.3.– Tornando, quindi, alla censura del ricorrente, occorre concludere che, non essendo riscontrabile un principio fondamentale al riguardo, nemmeno ricavabile dall'art. 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che, nell'introdurre il più volte richiamato comma 164-*bis* all'art. 1 della legge n. 213 del 2023, fa esclusivo riferimento alle «aziende del Servizio sanitario nazionale», nonché ai «dirigenti medici e sanitari dipendenti» dello stesso, il legislatore regionale non è tenuto ad allinearsi, neppure con riferimento alle strutture private accreditate, alla disciplina statale che permette una deroga solo transitoria al limite di età di cui all'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 24, recante «XI legislatura - 20° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e modifiche alle leggi regionali 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), 16 febbraio 2024, n. 3 (Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta), 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), e 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)», promossa, in riferimento all'art. 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, l'8 aprile 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Luca ANTONINI, Redattore
Valeria EMMA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 16 maggio 2025
Il Cancelliere
F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 23 maggio 2025, n. 72

Materia: governo del territorio – edilizia e urbanistica

Parametri invocati: violazione degli artt. 3, 10, 25, secondo comma, 42, 44, 47, 97, secondo comma, e 117, primo comma, Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (CGARS, sezione giurisdizionale).

Oggetto: art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, e in via subordinata dell'art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985.

Esito:
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, in materia urbanistica e proroga di vincoli in materia di parchi e riserve naturali), sollevata, in riferimento all'art. 97, secondo comma, della Costituzione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della l.r. Sicilia 15/1991, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 10, 25, secondo comma, 42, 44, 47 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, con le ordinanze indicate in epigrafe;
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32-33, undicesimo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), come introdotto, limitatamente alla Regione siciliana, dall'art. 23 della l.r. Siciliana 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (CGARS, sezione giurisdizionale), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, nonché, "*in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia*", dell'art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985. Le questioni sono sorte nel corso di giudizi d'appello avverso sentenze che hanno respinto impugnazioni di provvedimenti comunali di diniego di domande di condono edilizio e delle conseguenti ordinanze di demolizione, relative a opere costruite in assenza di titolo abilitativo a meno di 150 metri dalla battigia, dopo il 31 dicembre 1976 e sino al 1° ottobre 1983: data, quest'ultima, entro la quale le opere dovevano essere ultimate per beneficiare del cosiddetto "*primo condono edilizio*" di cui alla citata l.r. Sicilia 37/1985, che ha disciplinato le modalità di applicazione nel territorio regionale della legge n. 47 del 1985, apportandovi sostituzioni, modifiche e integrazioni. L'art. 2, comma 3, della l.r. sicilia, n. 15 del 1991, stabilisce che "*le disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. a, d, ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati*", e che "*esse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi*".

La disposizione è censurata quanto alle parole "*devono intendersi*" (anziché "sono"); e, comunque, nella parte in cui […] estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del precetto di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle "*disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lett. a, […] della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78*" sin dalla [sua] entrata in vigore […], anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge regionale n. 15 del 1991. Sarebbero violati gli artt. 3, 10, 25, secondo comma, 42, 44, 47, 97, secondo comma, e 117, primo comma, Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Protocollo Addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). L'art. 23 della l.r. siciliana 37/1985, oggetto delle questioni sollevate in via subordinata, ha sostituito gli artt. 32 e 33 della legge 47/1985, limitatamente alla Regione siciliana, con l'unico art. 32-33, che disciplina le condizioni di applicabilità della sanatoria edilizia. Il dubbio di legittimità costituzionale ha per oggetto l'attuale undicesimo comma dell'art. 32-33, nella parte in cui prevede che "*restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. a, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre* 1976". Sarebbe, a tal proposito, violato l'art. 3 Cost. In via preliminare, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della l.r. siciliana 15/1991 sollevate in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., per difetto assoluto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Le diverse questioni poste relative all'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana 15/1991, per la Corte non sono fondate. La Corte ricorda la costante giurisprudenza costituzionale, requisito essenziale affinché una disposizione possa essere considerata di interpretazione autentica è che essa esprima uno dei significati già desumibili dalla previsione interpretata (da ultimo, sentenze n. 44/2025, 70/2024, e 4/2024) anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali (sentenza 133/2020). In particolare, compete alla Corte verificare che la disposizione abbia natura interpretativa sul piano sostanziale, accertando che il suo fine sia quello "*di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo*" (sentenze 77/, 70/2020; nello stesso senso, sentenze 4/2024, 108/2019). In sostanza, "*ciò che rileva, a tal fine, è che la scelta imposta dalla legge con la disposizione interpretativa rientri nell'ambito delle possibili varianti di senso del testo originario, ossia che venga reso vincolante un significato che, secondo gli ordinari canoni dell'interpretazione della legge, sarebbe stato riconducibile alla disposizione precedente (sentenze 61/2022,133/2020)*" ed anche sentenza 18/2023. Ciò premesso, va innanzitutto interpretata la disposizione espressa dalla legge reg. siciliana 78/1976. La sua formulazione non è chiara. Invero, essa può leggersi, come propone il giudice a quo, nel senso che sia efficace solo per i comuni, in ragione del suo incipit. Ma il testo prosegue e la disposizione può anche leggersi come direttamente e immediatamente operante nei confronti dei privati. Infatti, essa stabilisce in modo perentorio che "*le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia*" e che "*entro detta fascia sono consentite*" solo "*opere e impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati*". E, quindi, là dove la disposizione in esame prevede che il divieto di costruire deve osservarsi "*ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali*", essa ben potrebbe significare che i futuri piani urbanistici avrebbero dovuto conformarsi al divieto già operante per i privati ai sensi della norma regionale. Per la Corte è indubbio che la ratio dell'art. 15 della l.r. 78/1976 si fondi sulla tutela dell'interesse pubblico primario alla conservazione dei valori ambientali insiti nel perimetro costiero dell'intera Regione Siciliana. Per di più, l'art. 19 della stessa legge regionale 78/1976 stabilisce che: "*tutte le iniziative in via d'istruttoria alla data di entrata in vigore della presente legge e corredate dai prescritti nulla osta edilizi – previo accertamento della conformità dei nulla osta stessi agli strumenti urbanistici ed alla legislazione vigente – possono beneficiare delle provvidenze regionali in deroga alle disposizioni di cui al precedente art. 15*". Anche da tale previsione si può ricavare che le disposizioni contenute nell'art. 15 sono immediatamente efficaci per i soggetti privati (e, quindi,

non soltanto per i comuni), pur ammettendo deroga nel caso contemplato dal menzionato art. 19. Se ne può concludere che la disposizione del 1991 ha interpretato autenticamente quella del 1976, chiarendo ciò che, rientrando comunque tra le sue possibili varianti di senso, poteva risultare non chiaro nel testo originario dell'art. 15, primo comma, lettera a), ovvero che il divieto di costruire entro i 150 metri dalla battigia vale anche per i privati fin dal 1976. Nella scelta del legislatore regionale del 1991 ha prevalso l'intento di sottrarre il bene protetto dal rischio che, sulla base di una diversa interpretazione della norma, l'inerzia delle amministrazioni comunali comportasse una tutela ridotta, irrazionalmente limitata al territorio costiero dei comuni che si fossero attivati, ingenerando in tal modo anche disparità di trattamento fra i consociati. Secondo la Corte, una volta verificata la natura genuinamente interpretativa dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana 15/1991, occorre comunque considerare il profilo dell'affidamento dei privati. In generale, una volta verificata tale natura, si ha che la norma interpretativa e quella interpretata si saldano e fanno corpo, così esprimendo un precetto normativo unitario fin dall'origine (tra le tante, sentenze la 169/2024 e 104/2022). Di conseguenza, l'avere in precedenza confidato in un significato diverso da quello espresso dalla disposizione di interpretazione autentica "*non radica di per sé solo un vero e proprio affidamento, ma si iscrive nell'ordinario relativismo delle interpretazioni possibili*", (cfr. sentenza 104/2022), Nondimeno, "*l'intervento interpretativo del legislatore – che vincola il giudice – potrebbe frustrare interessi meritevoli di tutela, specie ove il legislatore accogliesse un'interpretazione della disposizione non sostenuta dalla maggioranza della giurisprudenza (in tal senso, ex plurimis, sentenze 55/2024, 104/2022)*". In questi casi, l'esercizio della funzione legislativa con disposizioni di interpretazione autentica può richiedere che si debba comunque tener conto di un affidamento meritevole, in precedenza riposto nell'interpretazione diversa da quella successivamente fissata dal legislatore, avendo l'affidamento assunto "*una connotazione più pregnante, raggiungendo un livello di maggiore significatività*" (sentenza 104/2022, con riferimento a una diversa interpretazione normativa che trovava l'avallo della giurisprudenza di legittimità). Alla luce di tali principi, la Corte ritiene che la disposizione regionale censurata non abbia leso alcun affidamento legittimo. Dunque, dopo aver richiamato a supporto molti interventi legislativi della Regione Siciliana, in epoca anteriore all'introduzione della legge reg. siciliana 37/1985, afferma che il legislatore regionale era già intervenuto per determinare i limiti della sanabilità di opere edilizie irregolari, comprese quelle realizzate in agglomerati sorti non solo "*senza licenza o concessione o in difformità*" da esse, ma anche "*senza [...] gli strumenti urbanistici generali o esecutivi*". Altra questione sollevata in via principale da parte del rimettente, riguarda l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana 15/1991, introducendo retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta, avrebbe anche violato il "*contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata*", tutelato dall'art. 42 Cost., nonché gli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in quanto i principi di civiltà giuridica non consentirebbero al legislatore regionale di escludere dal condono "*eccezionale*" di cui alla legge n. 47 del 1985 beni che inizialmente vi rientravano, dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo, né di escludere da esso beni suscettibili di sanatoria "*ordinaria*", in applicazione del principio della cosiddetta "*doppia conformità*", ex art. 13 della citata legge n. 47 del 1985, poi riprodotto nell'art. 36 t.u. edilizia. Inoltre, il rimettente prospetta un'ulteriore violazione degli artt. 3 e 42 Cost., per la "*compressione irragionevolmente differenziata […] del diritto di proprietà privata*". Ad avviso dello stesso, l'introduzione retroattiva del divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia equivarrebbe all'apposizione di un vincolo di inedificabilità assoluta successivo alla realizzazione delle costruzioni abusive. Di conseguenza, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con il principio generale dell'ordinamento di cui all'art. 31 della legge 47/1985, secondo cui le opere abusive non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con vincoli di inedificabilità assoluta apposti prima dell'esecuzione delle opere stesse. Viene così lamentata, sostanzialmente, un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai proprietari di immobili abusivi residenti nel restante territorio nazionale, ai quali non sarebbe impedito in modo assoluto di accedere al condono di cui alla legge 47/1985 sulla base di un vincolo apposto successivamente alla realizzazione degli immobili. Secondo la Corte esaminare congiuntamente le questioni poste, le stesse

non sono fondate. Esse muovono dal comune presupposto che la disposizione censurata, avendo natura innovativa, abbia introdotto retroattivamente un vincolo sopravvenuto di inedificabilità assoluta, tale da precludere il condono di costruzioni abusive che inizialmente vi potevano accedere e che avrebbero potuto persino beneficiare della sanatoria "*ordinaria*". L'introduzione retroattiva del vincolo avrebbe inoltre escluso ex post una causa di estinzione dei reati edilizi "*già verificatasi*". Questo comune presupposto, tuttavia, non sussiste, essendo stata verificata dalla Corte la natura genuinamente interpretativa dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana 15/1991. Ciò, come si è osservato, comporta la saldatura delle due disposizioni, che così esprimono fin dall'origine (e, quindi, fin dall'entrata in vigore della legge reg. siciliana 78/1976) il precetto normativo unitario consistente nel divieto, anche per i privati, di costruire entro i 150 metri dalla battigia.

SENTENZA N. 72
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, in materia urbanistica e proroga di vincoli in materia di parchi e riserve naturali), nonché, in via subordinata, dell'art. 32-33, undicesimo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), come introdotto, limitatamente alla Regione siciliana, dall'art. 23 della legge della Regione siciliana 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), promossi con ordinanze del 13 e 14 maggio 2024, iscritte dal n. 108 al n. 124 del registro ordinanze 2024, e dell'8 luglio 2024, iscritta al n. 162 del registro ordinanze 2024, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 25 (dal n. 108 al n. 116), 26 (dal n. 117 al n. 124), e 38 (la n. 162), prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di A. C. e altri, A.M. M. e altri, M. P. e C. P., G. C., F. C., nonché gli atti di intervento della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Giovanni Immordino per A. C. e altri, Michele Guitta e Andrea Saccucci per A.M. M. e altri, Salvatore Giacalone per M. P. e C. P., Andrea Scuderi per G. C. e Nicola Dumas per la Regione siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 25 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con le diciotto ordinanze indicate in epigrafe, di identico tenore, il CGARS, sezione giurisdizionale, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, nonché, «in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia», dell'art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985.

Le questioni sono sorte nel corso di giudizi d'appello avverso sentenze che hanno respinto impugnazioni di provvedimenti comunali di diniego di domande di condono edilizio (e delle conseguenti ordinanze di demolizione), relative a opere costruite in assenza di titolo abilitativo a meno di 150 metri dalla battigia, dopo il 31 dicembre 1976 e sino al 1° ottobre 1983: data, quest'ultima, entro la quale le opere dovevano essere ultimate per beneficiare del cosiddetto "primo condono edilizio" di cui alla citata legge reg. siciliana n. 37 del 1985, che ha disciplinato le modalità di applicazione nel territorio regionale della legge n. 47 del 1985, apportandovi sostituzioni, modifiche e integrazioni.

1.1.– L'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, oggetto delle questioni sollevate in via principale, stabilisce che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. *a*, *d*, ed *e* della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati», e che «[e]sse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi».

La disposizione è censurata «quanto alle parole "devono intendersi" (anziché "sono"); e, comunque, nella parte in cui […] estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del precetto di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle "disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lett. *a*, […] della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78" sin dalla [sua] entrata in vigore […], anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge [regionale] n. 15 del 1991».

Sarebbero violati gli artt. 3, 10, 25, secondo comma, 42, 44, 47, 97, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

1.2.– L'art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, oggetto delle questioni sollevate in via subordinata, ha sostituito gli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985, limitatamente alla Regione siciliana, con l'unico art. 32-33, che disciplina le condizioni di applicabilità della sanatoria edilizia.

Il dubbio di legittimità costituzionale ha per oggetto l'attuale undicesimo comma dell'art. 32-33, nella parte in cui prevede che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. *a*, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Sarebbe, a tal proposito, violato l'art. 3 Cost.

2.– In via preliminare, deve essere disposta la riunione dei giudizi perché siano decisi con unica sentenza, avendo essi per oggetto le medesime disposizioni ed essendo fondati su censure e parametri coincidenti (tra le tante, sentenze n. 171 del 2024 e n. 220 del 2023).

3.– Ancora in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991 sollevate in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., per difetto assoluto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Tale parametro, infatti, è solo menzionato nel dispositivo delle ordinanze di rimessione, in totale assenza di argomenti a sostegno delle relative censure.

4.– Passando al merito delle questioni sollevate in via principale, relative all'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, si osserva che le prime, evocando il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., muovono dal presupposto che la disposizione censurata non abbia natura interpretativa dell'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976, ma sia una norma innovativa, che ha introdotto retroattivamente il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla battigia, ledendo in tal modo l'affidamento dei consociati.

Il rimettente sostiene che la norma asseritamente interpretata era efficace *ab origine* solo nei confronti dei comuni, ai quali il legislatore regionale aveva imposto di recepire il vincolo nei propri strumenti urbanistici. Di qui la natura innovativa dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, che avrebbe esteso retroattivamente l'efficacia del vincolo anche ai privati.

Con distinte questioni, il rimettente evoca gli artt. 3, 42, 44 e 47 Cost., in quanto la disposizione censurata avrebbe «travalicato i limiti di un ragionevole affidamento […] al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa».

4.1.– Attesa la loro connessione, le questioni vengono esaminate congiuntamente.

Esse non sono fondate.

È necessario prendere le mosse dal testo dell'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976, ai sensi del quale «[a]i 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».

Secondo il giudice rimettente e le difese delle parti costituite in giudizio, la norma si applicherebbe chiaramente solo ai comuni e non ai privati, atteso che il suo *incipit* collega la prescrizione di cui alla lettera *a*) «[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali». Il divieto di costruire entro i 150 metri dalla battigia, dunque, non opererebbe direttamente nei confronti dei privati, ma solo delle amministrazioni comunali, che dovrebbero conformare i loro piani urbanistici nel rispetto del divieto.

Conseguentemente, l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991 non conterrebbe una norma di interpretazione autentica, in quanto il significato della disposizione oggetto di assunta interpretazione era chiaro. Si tratterebbe, infatti, di una norma innovativa che illegittimamente retroagisce, ledendo l'affidamento dei privati sorto con l'entrata in vigore della legge sul condono edilizio (la legge reg. siciliana n. 37 del 1985), tenuto conto del lungo tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge reg. siciliana n. 78 del 1976, dell'imprevedibilità della sua modifica retroattiva e della sproporzione dell'intervento legislativo rispetto alle facoltà edificatorie dei privati.

4.2.– È opportuno ricordare che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, requisito essenziale affinché una disposizione possa essere considerata di interpretazione autentica è che essa esprima uno dei significati già desumibili dalla previsione interpretata (da ultimo, sentenze n. 44 del 2025, n. 70 e n. 4 del 2024, n. 18 del 2023; in precedenza, sentenze n. 73 del 2017, n. 132 del 2016 e n. 314 del 2013), anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali (sentenza n. 133 del 2020). In particolare, a questa Corte compete «verificare che la disposizione abbia natura interpretativa sul piano sostanziale, accertando che il suo fine sia quello "di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo" (sentenze n. 77 del 2024, n. 70 del 2020, n. 15 del 2018, n. 73 del 2017 e n. 132 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 4 del 2024, n. 108 del 2019 e n. 127 del 2015)» (sentenza n. 184 del 2024). In sostanza, «ciò che rileva, a tal fine, è che la scelta imposta dalla legge con la disposizione interpretativa rientri nell'ambito delle possibili varianti di senso del testo originario, ossia che venga reso vincolante un significato che, secondo gli ordinari canoni dell'interpretazione della legge, sarebbe stato riconducibile alla disposizione precedente (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 167 e n. 15 del 2018, n. 73 del 2017 e n. 525 del 2000)» (sentenza n. 18 del 2023).

Ciò premesso, va innanzitutto interpretata la disposizione espressa dalla legge reg. siciliana n. 78 del 1976.

La sua formulazione non è chiara.

Invero, essa può leggersi, come propone il giudice *a quo*, nel senso che sia efficace solo per i comuni, in ragione del suo *incipit*. Ma il testo prosegue e la disposizione può anche leggersi come direttamente e immediatamente operante nei confronti dei privati. Infatti, essa stabilisce in modo perentorio che «le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia» e che «entro detta fascia sono consentite» solo «opere e impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati». E, quindi, là dove la disposizione in esame prevede che il divieto di costruire deve osservarsi «[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», essa ben potrebbe significare che i futuri piani urbanistici avrebbero dovuto conformarsi al divieto già operante per i privati ai sensi della norma regionale. Ciò al fine di evitare compromissioni irreparabili dell'ambiente, in armonia con la finalità di tutela delle coste siciliane, che è stata riconosciuta dal CGARS in precedenti occasioni (sezione giurisdizionale, sentenza 26 maggio 2021, n. 476, secondo cui, «sebbene un provvedimento di legge che concerne l'uso del suolo poteva più opportunamente trovare posto nella legge urbanistica e non in quella più generale dal titolo di "Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia", è indubbio che la *ratio* dell'art. 15 della l.r. 78/1976 si fondi sulla tutela dell'interesse pubblico primario alla

conservazione dei valori ambientali insiti nel perimetro costiero dell'intera Regione Siciliana»; in senso analogo, sezione giurisdizionale, sentenza 22 febbraio 2021, n. 134).

Per di più, l'art. 19 della stessa legge regionale n. 78 del 1976 stabilisce che: «[t]utte le iniziative in via d'istruttoria alla data di entrata in vigore della presente legge e corredate dai prescritti nulla osta edilizi – previo accertamento della conformità dei nulla osta stessi agli strumenti urbanistici ed alla legislazione vigente – possono beneficiare delle provvidenze regionali in deroga alle disposizioni di cui al precedente art. 15». Anche da tale previsione si può ricavare che le disposizioni contenute nell'art. 15 sono immediatamente efficaci per i soggetti privati (e, quindi, non soltanto per i comuni), pur ammettendo deroga nel caso contemplato dal menzionato art. 19.

Se ne può concludere che la disposizione del 1991 ha interpretato autenticamente quella del 1976, chiarendo ciò che, rientrando comunque tra le sue possibili varianti di senso, poteva risultare non chiaro nel testo originario dell'art. 15, primo comma, lettera *a*), ovvero che il divieto di costruire entro i 150 metri dalla battigia vale anche per i privati fin dal 1976.

Nella scelta del legislatore regionale del 1991 ha prevalso l'intento di sottrarre il bene protetto dal rischio che, sulla base di una diversa interpretazione della norma, l'inerzia delle amministrazioni comunali comportasse una tutela ridotta, irrazionalmente limitata al territorio costiero dei comuni che si fossero attivati, ingenerando in tal modo anche disparità di trattamento fra i consociati.

4.3.– Verificata la natura genuinamente interpretativa dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, occorre comunque considerare il profilo dell'affidamento dei privati.

In generale, una volta verificata tale natura, si ha che la norma interpretativa e quella interpretata si saldano e fanno corpo, così esprimendo un precetto normativo unitario fin dall'origine (tra le tante, sentenze n. 169 del 2024, n. 104 del 2022 e n. 133 del 2020). Di conseguenza, l'avere in precedenza confidato in un significato diverso da quello espresso dalla disposizione di interpretazione autentica «non radica di per sé solo un vero e proprio affidamento, ma si iscrive nell'ordinario relativismo delle interpretazioni possibili» (sentenza n. 104 del 2022).

Nondimeno, «l'intervento interpretativo del legislatore – che vincola il giudice – potrebbe frustrare interessi meritevoli di tutela, specie ove il legislatore accogliesse un'interpretazione della disposizione non sostenuta dalla maggioranza della giurisprudenza (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 55 del 2024, n. 104 del 2022 e n. 127 del 2015)» (sentenza n. 184 del 2024). In questi casi, l'esercizio della funzione legislativa con disposizioni di interpretazione autentica può richiedere che si debba comunque tener conto di un affidamento meritevole, in precedenza riposto nell'interpretazione diversa da quella successivamente fissata dal legislatore, avendo l'affidamento assunto «una connotazione più pregnante, raggiungendo un livello di maggiore significatività» (ancora, sentenza n. 104 del 2022, con riferimento a una diversa interpretazione normativa che trovava l'avallo della giurisprudenza di legittimità).

4.4.– Alla luce di tali principi, questa Corte ritiene che la disposizione regionale censurata non abbia leso alcun affidamento legittimo.

L'affidamento non può certo riguardare la edificabilità delle costruzioni di cui si discute – realizzate in difetto di titolo abilitativo –, stante la «generale impossibilità di riconoscere, di per sé, un legittimo affidamento in capo a chi versi, non incolpevolmente, in una situazione antigiuridica, qual è quella della realizzazione di un'opera edilizia abusiva» (sentenza n. 181 del 2021).

L'affidamento – a voler seguire la tesi del giudice rimettente – potrebbe semmai avere a oggetto la possibilità di sanatoria edilizia e sarebbe sorto con l'introduzione della legge reg. siciliana n. 37 del 1985 sul condono (ai sensi dell'art. 23 di tale legge). Ciò sul presupposto che la disposizione regionale del 1976, non comportando l'efficacia immediata e diretta del vincolo di inedificabilità nei confronti dei privati, avrebbe consentito il condono delle costruzioni abusive realizzate entro i 150 metri dalla battigia nei comuni rimasti privi di strumenti urbanistici impositivi del predetto vincolo.

Tuttavia, la legge regionale del 1985 sul condono non era suscettibile di ingenerare nei privati un affidamento di questa portata.

In tal senso, sono determinanti le leggi regionali sopravvenute a quella del 1976 sino alla disciplina condonistica del 1985.

La legge della Regione siciliana 27 dicembre 1978, n. 71 (Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica), infatti, disponeva, nella versione originaria, all'art. 57, primo comma, che potesse derogarsi a quanto previsto dalla lettera *a*) del primo comma dell'art. 15 della legge reg. siciliana n. 78 del 1976 «limitatamente: *a*) alle opere connesse a servizi pubblici; *b*) alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria connesse a complessi produttivi e alberghieri esistenti; *c*) agli ammodernamenti e agli ampliamenti dei complessi di cui alla precedente lettera *b*); *d*) alle opere relative ai porti ed alle opere connesse per servizi ed infrastrutture».

Lo stesso CGARS, nella citata sentenza n. 476 del 2021, ha ritenuto che il legislatore, con l'uso dell'avverbio «limitatamente», aveva voluto circoscrivere la deroga al divieto assoluto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia «ad alcune tipologie di opere tutte caratterizzate dal preminente interesse pubblico», con la conseguenza che nei casi di interventi edilizi di esclusivo interesse privato si doveva «escludere la possibilità di deroga», trovando così conferma la tesi dell'immediata e diretta efficacia del vincolo anche nei confronti dei privati.

La successiva legge della Regione siciliana 29 febbraio 1980, n. 7 (Norme sul riordino urbanistico edilizio), che è stata abrogata dall'art. 39, primo comma, della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, nella sua originaria formulazione aveva previsto:

– all'art. 1, primo comma, l'obbligo dei comuni di provvedere alla «perimetrazione delle zone interessate da insediamenti residenziali, produttivi o di servizio che presentino particolare disordine urbanistico-edilizio, delimitando gli agglomerati sorti entro il 30 settembre 1978 senza o in contrasto con gli strumenti urbanistici generali o esecutivi [...], o comunque senza licenza o concessione o in difformità della stessa»;

– all'art. 2, la possibilità, per «[i] proprietari delle costruzioni ricadenti all'interno della perimetrazione prevista dal primo comma del precedente articolo», di presentare «al comune, entro novanta giorni dalla delibera di delimitazione, domanda per il rilascio della concessione in sanatoria»;

– all'art. 3, una serie di casi di «[i]nammissibilità della sanatoria» di cui all'art. 2, tra i quali, al primo comma, lettera *e*), erano comprese «le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, con esclusione delle costruzioni iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Inoltre, l'art. 10 della legge della Regione siciliana 18 aprile 1981, n. 70 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 29 febbraio 1980, n. 7, recante norme sul riordino urbanistico edilizio), anch'esso abrogato dall'art. 39, primo comma, della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, con norma di interpretazione autentica, aveva stabilito che «[a]lla lett. *e* dell'art. 3 della legge regionale 29 febbraio 1980, n. 7, l'inciso: "le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15" deve intendersi: "le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. *a*"».

Dunque, in epoca anteriore all'introduzione della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, il legislatore regionale era già intervenuto per determinare i limiti della sanabilità di opere edilizie irregolari, comprese quelle realizzate in agglomerati sorti non solo «senza licenza o concessione o in difformità» da esse, ma anche «senza [...] gli strumenti urbanistici generali o esecutivi».

Di conseguenza, l'inammissibilità della sanatoria prevista dal citato art. 3, primo comma, lettera *e*), colpiva anche le costruzioni realizzate entro i 150 metri dalla battigia nei comuni che, essendo privi di strumenti urbanistici, ovviamente non avevano ancora recepito il vincolo di inedificabilità assoluta.

La legge reg. siciliana n. 37 del 1985 ha ripreso l'identica formulazione usata, al fine di escludere la sanatoria, dalla legge regionale n. 7 del 1980. Pertanto, poteva ritenersi che l'ambito applicativo del condono disciplinato dalla legge regionale del 1985 incontrasse i medesimi limiti. La stessa giurisprudenza amministrativa, in epoca di poco anteriore all'intervento legislativo del 1991, era giunta a conclusioni analoghe, osservando che le costruzioni in questione erano comunque escluse dal condono, anche se realizzate in comuni che non avevano inserito la prescrizione negli strumenti urbanistici (CGARS, sezione giurisdizionale, sentenza 26 marzo 1991, n. 99).

In una situazione simile, cui si aggiungeva l'assenza di una consolidata interpretazione giurisprudenziale della disposizione del 1976 diversa da quella successivamente fissata dal legislatore regionale, ai proprietari delle opere abusive non poteva riconoscersi alcun meritevole affidamento nella sanatoria.

5.– Si passa, ora, all'esame delle altre questioni sollevate in via principale.

Secondo il rimettente, l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, introducendo retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta, avrebbe anche violato il «contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata», tutelato dall'art. 42 Cost., nonché gli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in quanto i principi di civiltà giuridica non consentirebbero al legislatore regionale di escludere dal condono "eccezionale" di cui alla legge n. 47 del 1985 beni che inizialmente vi rientravano, dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo, né di escludere da esso beni suscettibili di sanatoria "ordinaria", in applicazione del principio della cosiddetta "doppia conformità", ex art. 13 della citata legge n. 47 del 1985, poi riprodotto nell'art. 36 t.u. edilizia.

Inoltre, il rimettente prospetta un'ulteriore violazione degli artt. 3 e 42 Cost., per la «compressione irragionevolmente differenziata […] del diritto di proprietà privata». Ad avviso dello stesso, l'introduzione retroattiva del divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia equivarrebbe all'apposizione di un vincolo di inedificabilità assoluta successivo alla realizzazione delle costruzioni abusive. Di conseguenza, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con il principio generale dell'ordinamento di cui all'art. 31 della legge n. 47 del 1985, secondo cui le opere abusive non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con vincoli di inedificabilità assoluta apposti prima dell'esecuzione delle opere stesse. Viene così lamentata, sostanzialmente, un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai proprietari di immobili abusivi residenti nel restante territorio nazionale, ai quali non sarebbe impedito in modo assoluto di accedere al condono di cui alla legge n. 47 del 1985 sulla base di un vincolo apposto successivamente alla realizzazione degli immobili.

Infine, secondo il giudice *a quo*, l'introduzione retroattiva di un vincolo che osta al condono edilizio, «escludendo *a posteriori* l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatasi», da un lato «ri-estende la punibilità» a fatti che ne erano esclusi dalla legge n. 47 del 1985, così violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale ex art. 25, secondo comma, Cost., e, d'altro lato, «ri-espande la sussistenza di un reato estinto» mediante un intervento normativo successivo alla commissione del fatto, in violazione ulteriore dello stesso parametro costituzionale.

5.1.– Anche tali questioni, che si possono esaminare congiuntamente, non sono fondate.

Esse muovono dal comune presupposto che la disposizione censurata, avendo natura innovativa, abbia introdotto retroattivamente un vincolo sopravvenuto di inedificabilità assoluta, tale da precludere il condono di costruzioni abusive che inizialmente vi potevano accedere e che avrebbero potuto persino beneficiare della sanatoria "ordinaria". L'introduzione retroattiva del vincolo avrebbe inoltre escluso *ex post* una causa di estinzione dei reati edilizi «già verificatasi».

Questo comune presupposto, tuttavia, non sussiste, essendo stata verificata da questa Corte la natura genuinamente interpretativa dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991. Ciò, come si è osservato, comporta la saldatura delle due disposizioni, che così esprimono fin dall'origine (e, quindi, fin dall'entrata in vigore della legge reg. siciliana n. 78 del 1976) il precetto normativo unitario consistente nel divieto, anche per i privati, di costruire entro i 150 metri dalla battigia.

6.– Come si è visto, il giudice *a quo*, «in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia», dubita anche della legittimità costituzionale dell'art. 32-33, undicesimo comma, della legge n. 47 del 1985, come introdotto, limitatamente alla Regione siciliana, dall'art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, nella parte in cui ha previsto che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. *a*, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della

medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Secondo il rimettente, ove la menzionata disposizione si interpretasse nel senso «di aver escluso in Sicilia dalla condonabilità straordinaria di cui alla legge statale n. 47 del 1985 le costruzioni realizzate nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, pur in assenza […] di alcun vincolo di P.R.G. […] introdotto […] dal [c]omune di ubicazione del singolo immobile», violerebbe l'art. 3 Cost., per irragionevolezza.

Le stesse costruzioni – sempre secondo il rimettente – potrebbero infatti ottenere la sanatoria "ordinaria", sulla base di un accertamento di doppia conformità, con conseguente irragionevolezza della scelta legislativa di escluderle dal condono.

6.1.– Le questioni sono inammissibili per difetto di rilevanza.

Ad avviso del giudice *a quo*, invero, è possibile, ma non condivisibile, una interpretazione del citato art. 32-33, undicesimo comma, nel senso che proprio questa disposizione escluderebbe dal condono, senza eccezioni, tutte le costruzioni abusive realizzate nella fascia protetta, trattandosi comunque di costruzioni «eseguite in violazione dell'art. 15, lett. *a*, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», e ciò anche se la disposizione del 1991 fosse privata della retroattività, a seguito di una pronuncia di accoglimento delle questioni sollevate in via principale.

Da questo angolo visuale, dunque, l'auspicato accoglimento delle questioni aventi per oggetto l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, benché necessario, sarebbe insufficiente al fine di consentire la sanatoria.

Di qui l'esigenza, ad avviso del rimettente, di proporre le questioni in via subordinata, che tuttavia, a fronte del rigetto di quelle sollevate in via principale, qui pronunciato, non sono rilevanti.

La pronuncia di rigetto, infatti, comporta che la sanabilità degli immobili di cui si discute nei giudizi *a quibus* sia irrimediabilmente esclusa, ex art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, per violazione del vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla battigia, in quanto vincolo immediatamente e direttamente efficace anche nei confronti dei privati sin dall'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976.

Di conseguenza, la decisione delle questioni subordinate non eserciterebbe alcuna influenza nella definizione delle controversie sottoposte all'esame del rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, in materia urbanistica e proroga di vincoli in materia di parchi e riserve naturali), sollevata, in riferimento all'art. 97, secondo comma, della Costituzione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 10, 25, secondo comma, 42, 44, 47 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32-33, undicesimo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), come introdotto, limitatamente alla Regione siciliana, dall'art. 23 della legge della Regione siciliana 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Marco D'ALBERTI, Redattore
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2025
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 21 Maggio 2025, n. 80

Materia: appalti pubblici

Parametri invocati: artt. 117, commi primo e secondo, lettera e), della Costituzione, nonché gli artt. 4 e 8, primo comma, numero 17), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Rimettente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 22, comma 13, della legge della Provincia di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2 *(Modifiche a leggi provinciali in materia di uffici provinciali e personale, cooperazione allo sviluppo, istruzione, cultura, pubblico spettacolo, sicurezza, protezione antincendio e civile, caccia e pesca, tutela dell'ambiente e del paesaggio, energia, tutela delle acque e utilizzazione delle acque pubbliche, igiene dei prodotti alimentari, patrimonio e finanze, attività economiche, lavori pubblici, alpinismo, turismo, espropriazioni per pubblica utilità, commercio, edilizia abitativa agevolata, igiene e sanità, assistenza e beneficenza, trasporti, apprendistato*).

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 22 comma 13 della legge in epigrafe indicata, con il quale la Provincia di Bolzano sostituisce il comma 4 dell'art. 27 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16 (Disposizioni sugli appalti pubblici) prevedendo che "*In fase di procedura di gara la stazione appaltante richiede al solo concorrente collocatosi primo in graduatoria di indicare il costo della manodopera e del personale nonché gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.* [omissis] *Prima dell'aggiudicazione la stazione appaltante verifica la congruità del costo e degli oneri indicati. In caso di esito negativo della verifica, si procede con l'esclusione del concorrente e lo scorrimento della graduatoria*.

Viene censurata la violazione degli artt. 4 e 8, primo comma, numero 17), dello Statuto speciale, per superamento dei limiti posti dalle disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023) alla competenza legislativa primaria provinciale nella materia "lavori pubblici di interesse provinciale".

Sulla base della giurisprudenza costituzionale, infatti, le disposizioni del codice dei contratti pubblici che disciplinano le procedure di gara sono riconducibili alla materia "tutela della concorrenza" e vanno qualificate sia come norme fondamentali di riforma economico-sociale, sia come norme con cui lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Vengono nel caso di specie in particolare richiamate quali norme statali interposte, gli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, del codice dei contratti pubblici.

L'art. 108 comma 9 prevede che tutte le offerte economiche devono indicare i costi della manodopera e della sicurezza a pena di esclusione dalla procedura di gara, con ciò configurando detti costi come elemento ineludibile ai fini della valutazione complessiva operata dalla stazione appaltante in sede di determinazione della graduatoria. Il successivo articolo 110 comma 1 dello stesso codice prevede poi che "*le stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la*

realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente bassa".

La Corte procede preliminarmente ad una puntuale ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento in esito alla quale emerge che l'attuale formulazione dell'art. 108, comma 9, con l'espressa comminatoria dell'esclusione delle offerte che non contengano i costi della manodopera e di sicurezza, risponde all'esigenza di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, responsabilizzare gli operatori economici e rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di vigilanza e controllo da parte delle amministrazioni, consentendo alla stazione appaltante di verificare con trasparenza ed ex ante, sulla base dei costi dichiarati nella stessa offerta, come gli operatori siano giunti a formulare il prezzo, evitando così un pregiudizio alla tutela del lavoro.

Come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa infatti "*negli appalti ad alta intensità di manodopera (in cui gli oneri lavorativi sono la parte prevalente – o pressoché esclusiva – degli oneri di impresa), il concorrente che formuli un'offerta economica omettendo del tutto di specificare quali siano gli oneri connessi alle prestazioni lavorative non commette soltanto una violazione di carattere formale, ma presenta un'offerta economica di fatto indeterminata nella sua parte più rilevante, in tal modo mostrando un contegno certamente incompatibile con l'onere di diligenza particolarmente qualificata che ci si può ragionevolmente attendere da un operatore professionale*" (Cons. Stato, n. 1191/2022, che richiama l'ordinanza dell'Adunanza plenaria n. 1/2019).

Alla luce di quanto richiamato la Corte dichiara l'illegittimità della norma impugnata che vanifica la *ratio* degli obblighi previsti dalle norme del codice dei contratti richiamate quali norme interposte dal ricorrente. La disposizione provinciale impugnata contrasta con la scelta operata dal d.lgs. 36/2023, che individua nella dichiarazione dei costi della manodopera e della sicurezza un elemento di per sé costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, non modificabile nel corso della procedura. L'indicazione dei costi richiesta al solo concorrente collocatosi al primo posto della graduatoria e la successiva verifica di congruità, previste dal legislatore provinciale, rischiano di tradursi in una ricostruzione ex post e non trasparente dei costi, attraverso la dimostrazione che il dato era comunque compreso, anche se non espressamente indicato, nell'offerta economica.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, tutte le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, attuative anche di "obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea" (tra le tante, sentenze n. 174/2024, n. 23/2022, n. 166/ 2019). Ne consegue che le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme. La concorrenza - che in generale rinviene nell'uniformità di disciplina un valore in sé in quanto differenti normative regionali possono creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali - non consente regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici *(*sentenza n. 174/2024).

Il quadro normativo statale, che risulta dal combinato disposto degli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1 del codice contratti pubblici, è l'esito di un'operazione di bilanciamento fra la tutela della concorrenza, diretta a salvaguardare valori quali la parità di trattamento dei partecipanti alla gara e la trasparenza, e la tutela della manodopera, che il legislatore statale ha inteso apprestare in modo rafforzato, con la finalità di conseguire obiettivi di interesse sociale.

Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma oggetto del giudizio.

SENTENZA N. 80
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 13, della legge della Provincia di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2 (Modifiche a leggi provinciali in materia di uffici provinciali e personale, cooperazione allo sviluppo, istruzione, cultura, pubblico spettacolo, sicurezza, protezione antincendio e civile, caccia e pesca, tutela dell'ambiente e del paesaggio, energia, tutela delle acque e utilizzazione delle acque pubbliche, igiene dei prodotti alimentari, patrimonio e finanze, attività economiche, lavori pubblici, alpinismo, turismo, espropriazioni per pubblica utilità, commercio, edilizia abitativa agevolata, igiene e sanità, assistenza e beneficenza, trasporti, apprendistato), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 16 settembre 2024, depositato in cancelleria il 24 settembre successivo, iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Patrizia Pignatta per la Provincia autonoma di Bolzano;

deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 34 del 2024), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 13, della legge prov. Bolzano n. 2 del 2024, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 27 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2025 con la seguente previsione: «4. In fase di procedura di gara la stazione appaltante richiede al solo concorrente collocatosi primo in graduatoria di indicare il costo della manodopera e del personale nonché gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Il costo della manodopera e del personale nonché gli oneri aziendali non sono richiesti nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale. Prima dell'aggiudicazione la stazione appaltante verifica la congruità del costo e degli oneri indicati. In caso di esito negativo della verifica, si procede con l'esclusione del concorrente e lo scorrimento della graduatoria. I nominativi dei subappaltatori vengono richiesti esclusivamente in fase di esecuzione del contratto».

Tale disposizione provinciale contrasterebbe con gli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, cod. contratti pubblici, i quali prevedono, rispettivamente, che:

– «[n]ell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale»;

– «[l]e stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente bassa».

Ad avviso del ricorrente, queste disposizioni del codice dei contratti pubblici sono riconducibili alla materia «tutela della concorrenza» e costituiscono norme fondamentali delle riforme economico-sociali, attuative anche di obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Esse, nell'imporre a tutti gli operatori economici partecipanti alla procedura di indicare nell'offerta, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali sostenuti per rispettare le disposizioni sulla sicurezza e sulla salute sul luogo di lavoro, esprimerebbero la necessità che la stazione appaltante determini la base d'asta in modo congruo e corretto e valuti, in piena trasparenza ed *ex ante*, «a prescindere dal (solo successivo) esito della procedura», la rispondenza di tutte le offerte alla normativa posta a tutela dei lavoratori.

La disposizione provinciale impugnata, nel richiedere questo adempimento al solo concorrente risultato primo in graduatoria, non terrebbe conto del fatto che i costi della manodopera e della sicurezza costituiscono parte integrante dell'offerta economica e dovrebbero pertanto essere considerati, quale «elemento ineludibile», ai fini della valutazione complessiva operata dalla stazione appaltante in sede di determinazione della graduatoria. Lo confermerebbe il testo del citato art. 110, comma 1, cod. contratti pubblici, il quale prevede che tra gli elementi specifici di valutazione delle offerte anormalmente basse siano inclusi «i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9».

Di conseguenza, sarebbero violati l'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), Cost., nonché gli artt. 4 e 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale.

2.– Vanno esaminate, in via preliminare, le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano.

In primo luogo, la questione concernente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. sarebbe inammissibile, in quanto tale parametro potrebbe applicarsi alle regioni a statuto speciale e alle province autonome solo nella parte in cui attribuisce forme di autonomia più ampie di quelle già riconosciute dai relativi statuti, ex art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), dunque, non sarebbe conferente.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorrente lamenta, in realtà, il superamento dei limiti della potestà legislativa provinciale di natura primaria in materia di «lavori pubblici di interesse provinciale», di cui all'art. 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale.

Questi limiti, che derivano dalla necessità di rispettare – in forza del richiamo fatto dall'art. 8 citato al precedente art. 4 – gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, sarebbero rinvenibili nelle disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici emanate dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza». È questo, pertanto, il corretto significato da attribuire alla contemporanea evocazione del citato parametro statutario e dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (in senso analogo, sentenze n. 174 del 2024 e n. 23 del 2022).

In secondo luogo, la Provincia autonoma eccepisce l'inammissibilità della medesima questione sull'assunto che il ricorrente non avrebbe indicato «in quali termini» la disposizione impugnata comporti «un livello di tutela della concorrenza inferiore rispetto a quello garantito dalla legislazione statale».

Anche questa eccezione non è fondata, in quanto una simile censura riguarda, semmai, il merito della questione.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri evoca, innanzi tutto, la violazione degli artt. 4 e 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale, per superamento dei limiti posti alla competenza legislativa primaria provinciale nella materia «lavori pubblici di interesse provinciale» dalle disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici, emanate dallo Stato nell'esercizio della sua

competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

A questo proposito il ricorrente evoca, come si è visto, quali norme statali interposte, gli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, cod. contratti pubblici.

Tra queste norme assume peculiare rilievo l'art. 108, comma 9, secondo il quale l'indicazione nell'offerta economica dei costi della manodopera e degli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro è espressamente imposta a tutte le imprese concorrenti «a pena di esclusione» dalla procedura di gara.

È innanzi tutto opportuno ricostruire sinteticamente il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

3.1.– Con riguardo all'art. 108, comma 9, cod. contratti pubblici, il Consiglio di Stato, nella relazione allo schema definitivo di Codice dei contratti pubblici, del 7 dicembre 2022, ha osservato che «[l]a disposizione è presente anche nel decreto legislativo n. 50 del 2016 ed è ormai oggetto di un consolidato orientamento giurisprudenziale diretto a descrivere l'omissione in questione quale causa di esclusione», precisando che, «[a] tali fini, è stato espressamente inserito l'inciso "a pena di esclusione" per dare maggiore certezza agli operatori giuridici derivanti dalla citata omissione dichiarativa» (pag. 158).

Invero, il previgente codice dei contratti pubblici dettava, al comma 10 dell'art. 95, una norma simile, ma priva dell'espressa comminatoria dell'esclusione, per il caso in cui non fossero stati indicati dall'impresa separatamente i costi della manodopera e quelli della sicurezza.

Sennonché, nell'interpretare tale disposizione, la giurisprudenza amministrativa (tra le tante, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, ordinanza 24 gennaio 2019, n. 1 e sentenze 2 aprile 2020, n. 7 e n. 8; sezione quinta, sentenza 17 febbraio 2022, n. 1191; Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, sentenza 21 giugno 2024, n. 1559) era pervenuta alla conclusione che:

a) la mancata indicazione separata dei costi della manodopera e della sicurezza comportasse necessariamente l'esclusione dell'impresa dalla gara, senza possibilità di sanatoria mediante il cosiddetto "soccorso istruttorio" (in applicazione del principio della *par condicio competitorum*);

b) l'esclusione dalla gara scattasse anche in assenza di espressa previsione della *lex specialis*, in quanto la normativa era sufficientemente chiara in ordine a tale obbligo, considerando che ai pubblici appalti debbono prendere parte soggetti ragionevolmente informati e normalmente diligenti;

c) i suddetti costi non fossero neppure ricostruibili *ex post*, in sede di verifica di congruità delle offerte, attraverso l'eventuale dimostrazione che il dato era comunque compreso nell'offerta economica, anche se non espressamente indicato: ciò, in quanto i costi dovevano essere espressamente «indicati» e non soltanto considerati o comunque contemplati dai concorrenti.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha ritenuto l'esclusione dalla gara conseguente al mancato rispetto delle previsioni di cui all'art. 95, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016, come interpretate dalla giurisprudenza, compatibile con il diritto dell'Unione europea (CGUE, nona sezione, sentenza del 2 maggio 2109, in causa C-309/18, Lavorgna srl contro Comune di Montelanico e altri).

Quanto alla *ratio* sottesa all'art. 95, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che l'obbligo dichiarativo in esame e il correlato automatismo espulsivo rispondessero «all'evidente esigenza di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, di responsabilizzare gli operatori economici e di rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di vigilanza e controllo da parte delle amministrazioni», osservando in particolare che «negli appalti ad alta intensità di manodopera (in cui gli oneri lavorativi sono la parte prevalente – o pressoché esclusiva – degli oneri di impresa), il concorrente che formuli un'offerta economica omettendo del tutto di specificare quali siano gli oneri connessi alle prestazioni lavorative non commette soltanto una violazione di carattere formale, ma presenta un'offerta economica di fatto indeterminata nella sua parte più rilevante, in tal modo mostrando un contegno certamente incompatibile con l'onere di diligenza particolarmente qualificata che ci si può ragionevolmente attendere da un operatore

professionale» (Cons. Stato, n. 1191 del 2022, che richiama l'ordinanza dell'Adunanza plenaria n. 1 del 2019).

Anche di recente, si è affermato che la previsione di cui all'art. 95, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016 aveva lo scopo «di consentire alla stazione appaltante di verificare in che modo l'operatore economico sia giunto a formulare il prezzo offerto, onde evitare un *vulnus* alla tutela del lavoro sotto il profilo della salute e della sicurezza dei lavoratori (art. 32 Cost.)» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 14 aprile 2025, n. 3195).

In altri termini, l'indicazione del costo della manodopera rappresenta «un elemento costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, che non è suscettivo di essere immutato nell'importo, al pari degli oneri aziendali per la sicurezza, pena l'incisione degli interessi pubblici posti a presidio delle esigenze di tutela delle condizioni di lavoro e di parità di trattamento dei concorrenti» (TAR Veneto, sezione prima, sentenza 9 febbraio 2024, n. 230, che richiama Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 31 maggio 2022, n. 4406).

Dopo l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, che ha reso esplicite le conseguenze dell'omessa indicazione dei costi nell'offerta economica, la giurisprudenza amministrativa ha puntualmente osservato che «il d.lgs. n. 36 del 2023 segue la via tracciata dal d.lgs. n. 50 del 2016 nell'assicurare una tutela rafforzata degli interessi dei lavoratori, richiedendo ai partecipanti alla gara di indicare, in via separata, nella propria offerta economica, i costi della manodopera e i costi per gli oneri di sicurezza, e sanzionando con l'esclusione la violazione di detto obbligo (come evincibile dagli artt. 41, comma 13, e 108, comma 9, del d.lgs. n. 36 del 2023). Dalla lettura combinata delle disposizioni citate, emerge, infatti, la volontà di responsabilizzare gli operatori economici, allo scopo di assicurare che questi ultimi, prima di formulare il proprio "ribasso complessivo", svolgano una seria valutazione preventiva dei predetti costi. L'art. 108, comma 9, innovando rispetto al codice previgente, sanziona espressamente l'omessa indicazione nell'offerta economica dei costi della manodopera e degli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, con l'esclusione dalla gara, come riconosciuto nella relazione al nuovo codice. Da ciò si desume la piena continuità del codice del 2023 rispetto a quello del 2016 nella tutela degli interessi dei lavoratori» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 19 novembre 2024, n. 9255 e, in senso analogo, n. 9254).

3.2– Ciò premesso, la questione è fondata.

Depone in tal senso l'evidente difformità della disposizione provinciale impugnata rispetto alle norme del codice dei contratti pubblici invocate dal ricorrente, che prevedono sia la specifica indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza nell'offerta economica, a pena di esclusione dell'operatore dalla procedura di gara (art. 108, comma 9, cod. contratti pubblici), sia la verifica ad opera della stazione appaltante dell'offerta che appaia anormalmente bassa sulla base di tali indicazioni (art. 110, comma 1, dello stesso codice).

La disposizione provinciale impugnata, infatti, esonera gli operatori economici dall'indicare i costi in sede di presentazione delle offerte, a pena di esclusione, e differisce l'insorgenza di tale obbligo al momento successivo alla formazione della graduatoria, limitandolo, peraltro, all'operatore classificatosi per primo.

Viene così vanificata la *ratio* dell'obbligo dichiarativo e del correlato automatismo espulsivo, i quali rispondono, come ha riconosciuto la giurisprudenza amministrativa, all'esigenza perseguita dal nuovo codice dei contratti pubblici di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, di responsabilizzare gli operatori economici e di rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di vigilanza e controllo, consentendo alla stazione appaltante di verificare con trasparenza ed *ex ante*, sulla base dei costi dichiarati nella stessa offerta, come gli operatori siano giunti a formulare il prezzo, evitando in tal modo un pregiudizio alla tutela del lavoro. Sotto questo profilo, va ricordato che, come ha parimenti riconosciuto la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 18 aprile 2025, n. 3418, nonché n. 9255 e n. 9254 del 2024; Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione quarta, sentenza 29 gennaio 2024, n. 120), la previsione dell'obbligo di dichiarare nell'offerta i costi della manodopera, a pena di esclusione, si spiega in quanto tali costi sono

comunque ribassabili rispetto a quelli individuati dalla stazione appaltante nei documenti di gara ai sensi dell'art. 41, comma 13, cod. contratti pubblici e costituiscono elementi specifici in presenza dei quali si avvia il procedimento di verifica dell'anomalia disciplinato dall'art. 110, comma 1, cod. contratti pubblici. Resta ferma, nell'ambito di tale procedimento, «la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale», ex art. 41, comma 14, dello stesso codice.

Il delineato quadro normativo statale, riveniente dal combinato disposto degli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, cod. contratti pubblici, è l'esito di un'operazione di bilanciamento fra la tutela della concorrenza, diretta a salvaguardare valori quali la parità di trattamento dei partecipanti alla gara e la trasparenza, e la tutela della manodopera, che il legislatore statale ha inteso apprestare in modo rafforzato, con la finalità di conseguire obiettivi di interesse sociale.

La disposizione provinciale impugnata, dunque, contrasta con la scelta operata dal nuovo codice dei contratti pubblici, in continuità con il precedente, di individuare nella dichiarazione dei costi della manodopera e della sicurezza un elemento di per sé costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, non modificabile nel corso della procedura. L'indicazione richiesta al solo concorrente collocatosi al primo posto della graduatoria e la successiva verifica di congruità, previste dal legislatore provinciale, rischiano di tradursi in una ricostruzione *ex post* e non trasparente dei costi, attraverso la dimostrazione che il dato era comunque compreso, anche se non espressamente indicato, nell'offerta economica. A escludere questo rischio non è quindi sufficiente la circostanza che, come sottolinea la Provincia autonoma, la disposizione impugnata preveda comunque la verifica di congruità dei costi prima dell'aggiudicazione al primo classificato.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, tutte le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, attuative anche di «obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (tra le tante, sentenze n. 174 del 2024, n. 23 del 2022, n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 382, n. 184 e n. 114 del 2011). Ne consegue che le regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme. In particolare, si è affermato che «[l]a concorrenza, che in generale rinviene nell'uniformità di disciplina "un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali" (sentenza n. 283 del 2009), *a fortiori*, non tollera regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici» (sentenza n. 174 del 2024, che richiama la sentenza n. 23 del 2022).

Questa Corte ha sottolineato, inoltre, che spetta esclusivamente allo Stato, nell'esercizio della sua competenza ex art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., definire sul piano legislativo il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti (tra le tante, sentenze n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016), «come quelli sottesi al raggiungimento di "obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese"» (sentenza n. 4 del 2022).

Pertanto, il contrasto con gli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, cod. contratti pubblici – disposizioni che senza alcun dubbio riguardano le procedure di affidamento – determina il superamento dei limiti posti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «lavori pubblici di interesse provinciale», ex art. 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale.

3.3.– Nessuna delle difese svolte dalla Provincia autonoma è idonea a scalfire la fondatezza della questione.

Non può essere evocata, in senso contrario, la norma di attuazione dello statuto speciale di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017, a tenore del quale «[l]e Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di

appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture […]».

Questa Corte, nell'esaminare la legittimità di una disciplina concernente le procedure di affidamento introdotta dalla Provincia autonoma di Trento, titolare di analoghe competenze legislative, ha infatti già osservato che il quadro attinente al riparto di competenze tra lo Stato e le autonomie speciali «non può ritenersi […] in alcun modo inciso» dall'adozione della citata norma di attuazione dello statuto, in quanto il d.lgs. n. 162 del 2017 «preserva […] il riferimento al rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale» (sentenza n. 23 del 2022; in senso analogo, con riferimento a normativa della Provincia autonoma di Bolzano, sentenza n. 79 del 2023).

Quanto al prospettato perseguimento di legittime finalità di semplificazione, si osserva che la spettanza allo Stato del potere di definire legislativamente il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti, al fine di garantire uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale, non vale solo per gli interessi sottesi alla tutela dei lavoratori, ma anche con riguardo a eventuali finalità di semplificazione procedimentale, poiché le scelte operate in tale ambito implicano (come questa Corte ha affermato esaminando norme regionali o provinciali introduttive di forme di cosiddetta "inversione procedimentale") «un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, […] quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 39 del 2020, richiamata dalla sentenza n. 23 del 2022).

Né è utile indagare se la disposizione impugnata possa produrre effetti pro-concorrenziali, peraltro non meglio precisati dalla Provincia autonoma. Nella regolamentazione delle procedure di aggiudicazione, infatti, non sussistono le condizioni che consentono a norme regionali o provinciali, riconducibili a competenze primarie, di produrre simili effetti, in quanto le conseguenze di una diversificazione a livello territoriale, in questo ambito, sono tali da evidenziare un contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (ancora, sentenza n. 23 del 2022).

4.– In conclusione, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 13, della legge prov. Bolzano n. 2 del 2024.

La questione avente per oggetto la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 13, della legge della Provincia di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2 (Modifiche a leggi provinciali in materia di uffici provinciali e personale, cooperazione allo sviluppo, istruzione, cultura, pubblico spettacolo, sicurezza, protezione antincendio e civile, caccia e pesca, tutela dell'ambiente e del paesaggio, energia, tutela delle acque e utilizzazione delle acque pubbliche, igiene dei prodotti alimentari, patrimonio e finanze, attività economiche, lavori pubblici, alpinismo, turismo, espropriazioni per pubblica utilità, commercio, edilizia abitativa agevolata, igiene e sanità, assistenza e beneficenza, trasporti, apprendistato).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Marco D'ALBERTI, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 20 maggio 2025, n. 82

Materia: Caccia

Parametri invocati: 2, 3 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo Abruzzo

Oggetto: art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 marzo 2023, n. 11 (Disposizioni sull'organizzazione delle attività dell'Assemblea del Consiglio regionale abruzzesi nel mondo (CRAM) per l'anno 2023 e ulteriori disposizioni)

Esito: Non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2023, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Il giudice rimettente conosce dell'impugnativa, da parte di alcune associazioni di cacciatori, degli atti con i quali la Regione Abruzzo ha designato i rappresentanti di tale categoria in seno agli organi direttivi di taluni ambiti territoriali di caccia (le unità sub-provinciali, entro le quali il territorio regionale destinato alla caccia è ripartito).

Si tratta di un compito assolto dalle regioni sulla base dell'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, secondo cui «negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali».

L'assegnazione dei seggi è avvenuta in applicazione della disposizione censurata, che, autoqualificandosi quale norma di interpretazione autentica dell'art. 32, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004, ha previsto che «il numero complessivo dei cacciatori residenti a livello provinciale venga ripartito per il totale dei seggi» attraverso il cosiddetto metodo D'Hondt, al fine di ripartire i seggi tra le associazioni venatorie radicate sul territorio.

Per effetto di ciò, le associazioni di cacciatori ricorrenti nel processo principale – riferisce il giudice *a quo* – hanno ottenuto un numero di rappresentanti (quando lo hanno ottenuto) ben inferiore a quello che sarebbe loro spettato, ove avesse trovato applicazione il precedente metodo di riparto, a parere del rimettente fondato su un «perfetto rapporto» tra numero degli iscritti e seggi.

Sulla base di tali premesse, il giudice rimettente ritiene leso l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., poiché il legislatore regionale si sarebbe discostato dalle previsioni dell'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, che, nel garantire un adeguato grado di rappresentatività a ciascuna associazione venatoria presente nell'ambito territoriale di caccia, esprimerebbe un inderogabile standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La questione non è fondata.

La Corte ha ripetutamente affermato che l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 va ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma,

lettera *s*), Cost., e che, pertanto, le leggi regionali, adottate nell'esercizio della potestà legislativa residuale nella materia «caccia», non vi possono derogare (sentenze n. 124 del 2024, n. 158 del 2021, n. 7 del 2019 e n. 148 del 2023).

Tale principio ha trovato espressa applicazione anche con riguardo ai criteri di composizione degli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia (sentenze n. 174 del 2017, n. 124 del 2016, n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009; ordinanza n. 299 del 2001).

Nella declinazione di tali criteri, l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 impone alle regioni il rispetto del principio della «rappresentanza democratica delle categorie, espressione dei diversi interessi sottesi all'attività venatoria» (sentenza n. 174 del 2017).

La regione è tenuta, perciò, a adottare criteri rispettosi del carattere rappresentativo dell'organo direttivo nella misura determinata dalla disposizione statale, che a tal fine seleziona gli interessi antagonisti ai quali è necessario dare voce.

In particolare, l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 esige che l'organo gestionale accolga paritariamente i rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute e presenti in forma organizzata sul territorio. A tali membri si aggiungono rappresentanti di associazioni di protezione ambientale e degli enti locali.

Ciascuna categoria così normativamente individuata esprime interessi in linea astratta confliggenti gli uni con gli altri, e viceversa tendenzialmente omogenei all'interno di ogni gruppo, o perlomeno assunti come tali dal legislatore statale.

La piena rappresentatività dell'organo di gestione non è, pertanto, precipuamente da riconnettere, come reputa il rimettente, alla circostanza che ciascuna associazione locale, alla quale è intestato tale interesse, trovi spazio in proporzione ai propri iscritti. Essa è, piuttosto, riferibile alla necessità che i divergenti punti di vista in ordine alla gestione del territorio faunistico, ossia quelli dei cacciatori, degli ambientalisti e degli agricoltori, si confrontino secondo l'equilibrio fissato dal legislatore statale, relativamente alla composizione dell'organo gestionale. È perciò nel rapporto tra categorie di associazioni che si valuta il grado di rappresentatività dell'organo direttivo.

Una volta soddisfatto il menzionato requisito, il legislatore regionale ha ampia discrezionalità nell'individuare la formula elettorale che reputa più idonea.

In linea di principio, infatti, la decisione concernente la formula, vale a dire il meccanismo di ripartizione dei seggi in voti, si colloca in «un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa». In tale prospettiva, il solo limite che incontra la discrezionalità del legislatore regionale è appunto costituito dalle prescrizioni statali poste a presidio dell'ambiente. Con riguardo, invece, alla configurazione del meccanismo che traduce in seggi il "peso" di ciascuna associazione venatoria, compete alla regione individuare, tra i molti possibili, il punto di equilibrio opportuno tra le molteplici finalità perseguite da un sistema elettorale, mentre spetta alla Corte la verifica della sua costituzionalità, a fronte della latissima sfera di discrezionalità legislativa operante in tale ambito materiale.

La disposizione censurata ha optato per il metodo D'Hondt come criterio di ripartizione fra le varie associazioni venatorie della percentuale dei seggi spettanti alle medesime, con il quale il numero dei voti di ogni lista (qui, il numero degli iscritti a ciascuna associazione venatoria) è diviso per un numero crescente di unità (da uno in avanti) fino al totale dei seggi da assegnare nel collegio. Tali seggi sono ripartiti in base ai risultati ottenuti, in ordine decrescente; dunque, sono assegnati alle liste con le cifre più elevate che risultano dalle operazioni di divisione.

Il legislatore abruzzese, in definitiva, con esercizio di una discrezionalità non manifestamente irragionevole, ha preferito, in seno al riparto proporzionale, una formula che reca vantaggio alle associazioni venatorie con più iscritti, anziché metodi alternativi che, in ipotesi, avrebbero potuto invece penalizzare queste ultime, e favorire quelle con meno associati, a propria volta distorcendo, in senso diametralmente opposto, la rappresentatività.

Una simile opzione è del resto non distonica rispetto alla finalità di costituire organi preposti all'esercizio di funzioni gestorie, perché per essi si avverte con particolare evidenza la necessità di permettere il raggiungimento di stabili maggioranze decisionali.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata violerebbe anche gli artt. 2 e 3 Cost., in quanto non consentirebbe «il medesimo trattamento fra le varie associazioni venatorie nazionali operanti in Abruzzo» e comprometterebbe il diritto di ciascun cacciatore di trovare rappresentanza negli organi direttivi, tramite l'associazione alla quale è iscritto.

La questione non è fondata.

L'assetto egualitario che si denuncia leso presupporrebbe, infatti, un diritto di tribuna che né la Costituzione né la normativa statale interposta impongono e che peraltro non troverebbe soddisfazione nemmeno con la formula elettorale applicata nelle precedenti tornate elettorali. Del resto, la Corte ha già avuto modo di chiarire che la disciplina statale non esige «la presenza di un rappresentante per ciascuna associazione operante in forma organizzata sul territorio» (ordinanza n. 299 del 2001). Si può escludere, dunque, che le associazioni di cacciatori, e i loro iscritti, subiscano, per effetto della norma censurata, un trattamento illegittimamente discriminatorio.

Il giudice *a quo* dubita, infine, della conformità della disposizione censurata all'art. 3 Cost. per un ulteriore profilo, perché sarebbe contrario al principio di uguaglianza adottare la formula D'Hondt per i soli rappresentanti delle associazioni venatorie, e non anche per quelli delle organizzazioni professionali agricole e delle associazioni di protezione ambientale.

La questione non è fondata.

La disposizione censurata riflette per questo profilo la distinzione operata dalla legge statale tra le categorie delle associazioni coinvolte. L'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 introduce criteri differenziati relativamente alle varie categorie che compongono gli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia. Mentre alle strutture locali delle organizzazioni agricole si richiede di essere «rappresentative a livello nazionale» e per le associazioni di protezione ambientale si esige la presenza nel Consiglio nazionale per l'ambiente, per le sole associazioni nazionali di cacciatori è previsto, invece, che siano riconosciute e presenti in forma organizzata sul territorio.

Il legislatore abruzzese si è perciò limitato, quanto ai criteri di designazione nei comitati di gestione, a intervenire su una sola delle categorie di associazioni coinvolte, in quanto a tale fine separata dalle altre e diversamente disciplinata già nella normativa statale, senza eccedere anche per tale verso dalla propria ampia discrezionalità.

SENTENZA N. 82
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici: Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 marzo 2023, n. 11 (Disposizioni sull'organizzazione delle attività dell'Assemblea del CRAM per l'anno 2023 e ulteriori disposizioni), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, nel procedimento vertente tra Arci Caccia e altri e Regione Abruzzo e altri, con ordinanza del 10 giugno 2024, iscritta al n. 181 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di Arci Caccia e Comitato regionale Arci Caccia Abruzzo, nonché della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2025 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;

uditi l'avvocato Matteo Valente per Arci Caccia e Comitato regionale Arci Caccia Abruzzo e Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo;

deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, ha, con l'ordinanza indicata in epigrafe, sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2023, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Il giudice rimettente conosce dell'impugnativa, da parte di alcune associazioni di cacciatori, degli atti con i quali la Regione Abruzzo ha designato i rappresentanti di tale categoria in seno agli organi direttivi di taluni ambiti territoriali di caccia (le unità sub-provinciali, entro le quali il territorio regionale destinato alla caccia è ripartito).

Come è noto, si tratta di un compito assolto dalle regioni sulla base dell'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, secondo la quale «[n]egli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali».

L'assegnazione dei seggi è avvenuta in applicazione della disposizione censurata, che, autoqualificandosi quale norma di interpretazione autentica dell'art. 32, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004, ha previsto che «il numero complessivo dei cacciatori residenti a livello provinciale venga ripartito per il totale dei seggi» attraverso il cosiddetto metodo D'Hondt, al fine di ripartire i seggi tra le associazioni venatorie radicate sul territorio.

Per effetto di ciò, le associazioni di cacciatori ricorrenti nel processo principale – riferisce il giudice *a quo* – hanno ottenuto un numero di rappresentanti (quando lo hanno ottenuto) ben inferiore a quello che sarebbe loro spettato, ove avesse trovato applicazione il precedente metodo di riparto, a parere del rimettente fondato su un «perfetto rapporto» tra numero degli iscritti e seggi.

2.– Sulla base di tali premesse, il giudice rimettente ritiene leso l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., poiché il legislatore regionale si sarebbe discostato dalle previsioni dell'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, che, nel garantire un adeguato grado di rappresentatività a ciascuna associazione venatoria presente nell'ambito territoriale di caccia, esprimerebbe un inderogabile standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

2.1.– La questione non è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 va ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e che, pertanto, le leggi regionali, adottate nell'esercizio della potestà legislativa residuale nella materia «caccia», non vi possono derogare (sentenze n. 124 del 2024, n. 158 del 2021, n. 7 del 2019 e n. 148 del 2023).

Tale principio ha trovato espressa applicazione anche con riguardo ai criteri di composizione degli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia (sentenze n. 174 del 2017, n. 124 del 2016, n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009; ordinanza n. 299 del 2001).

Nella declinazione di tali criteri, l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 impone alle regioni il rispetto del principio della «rappresentanza democratica delle categorie, espressione dei diversi interessi sottesi all'attività venatoria» (sentenza n. 174 del 2017).

La regione è tenuta, perciò, a adottare criteri rispettosi del carattere rappresentativo dell'organo direttivo nella misura determinata dalla disposizione statale, che a tal fine seleziona gli interessi antagonisti ai quali è necessario dare voce.

In particolare, l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 esige che l'organo gestionale accolga paritariamente i rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute e presenti in forma organizzata sul territorio. A tali membri si aggiungono rappresentanti di associazioni di protezione ambientale e degli enti locali.

Ciascuna categoria così normativamente individuata esprime interessi in linea astratta confliggenti gli uni con gli altri, e viceversa tendenzialmente omogenei all'interno di ogni gruppo, o perlomeno assunti come tali dal legislatore statale.

La piena rappresentatività dell'organo di gestione non è, pertanto, precipuamente da riconnettere, come reputa il rimettente, alla circostanza che ciascuna associazione locale, alla quale è intestato tale interesse, trovi spazio in proporzione ai propri iscritti. Essa è, piuttosto, riferibile alla necessità che i divergenti punti di vista in ordine alla gestione del territorio faunistico, ossia quelli dei cacciatori, degli ambientalisti e degli agricoltori, si confrontino secondo l'equilibrio fissato dal legislatore statale, relativamente alla composizione dell'organo gestionale. È perciò nel rapporto tra categorie di associazioni che si valuta il grado di rappresentatività dell'organo direttivo.

2.2.– Una volta soddisfatto il menzionato requisito, il legislatore regionale ha ampia discrezionalità nell'individuare la formula elettorale che reputa più idonea.

In linea di principio, infatti, la decisione concernente la formula, vale a dire il meccanismo di ripartizione dei seggi in voti, si colloca in «un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa». In tale prospettiva, il solo limite che incontra la discrezionalità del legislatore regionale è appunto costituito dalle prescrizioni statali poste a presidio dell'ambiente. Con riguardo, invece, alla configurazione del meccanismo che traduce in seggi il "peso" di ciascuna associazione venatoria, compete alla regione individuare, tra i molti possibili, il punto di equilibrio opportuno tra le molteplici finalità perseguite da un sistema elettorale, mentre spetta a questa Corte la verifica della sua costituzionalità, a fronte della latissima sfera di discrezionalità legislativa operante in tale ambito materiale.

2.3.– La disposizione censurata ha optato per il metodo D'Hondt come criterio di ripartizione fra le varie associazioni venatorie della percentuale dei seggi spettanti alle medesime, con il quale il

numero dei voti di ogni lista (qui, il numero degli iscritti a ciascuna associazione venatoria) è diviso per un numero crescente di unità (da uno in avanti) fino al totale dei seggi da assegnare nel collegio. Tali seggi sono ripartiti in base ai risultati ottenuti, in ordine decrescente; dunque, sono assegnati alle liste con le cifre più elevate che risultano dalle operazioni di divisione.

Vi è consenso sul fatto che questa formula possa, in talune circostanze, determinare un vantaggio per liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In tale senso, sulla base di una ricognizione dei sistemi elettorali europei, si è pronunciata la Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, sentenza 13 marzo 2012, Saccomanno e altri contro Italia, nella quale si dà peraltro atto di quanto il metodo D'Hondt sia diffuso tra gli Stati aderenti.

Va rilevato, tuttavia, che il metodo D'Hondt opera sempre in sistemi elettorali di carattere proporzionale. Pertanto, nella Regione Abruzzo la designazione dei componenti dei comitati di gestione continua ad avvenire in forza di un meccanismo di tipo proporzionale, in linea di principio il più rispettoso delle esigenze della rappresentanza.

Ugualmente, è ben noto che persino i sistemi elettorali meno distorsivi e più marcatamente proporzionali, come, almeno in genere, quelli che utilizzano il metodo del quoziente, falliscono nell'obiettivo di conseguire quel «perfetto rapporto» tra peso delle liste e seggi che il giudice *a quo* contesta alla norma censurata di avere compromesso. Del resto, questa Corte ha in più occasioni ribadito la necessità costituzionale che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di perfetta parità, senza che ciò implichi anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia strettamente proporzionale al numero dei consensi espressi, proprio perché tale aspetto dipende unicamente dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali (*ex plurimis*, sentenze n. 275 del 2014 e n. 107 del 1996).

Il legislatore abruzzese, in definitiva, con esercizio di una discrezionalità non manifestamente irragionevole, ha preferito, in seno al riparto proporzionale, una formula che reca vantaggio alle associazioni venatorie con più iscritti, anziché metodi alternativi che, in ipotesi, avrebbero potuto invece penalizzare queste ultime, e favorire quelle con meno associati, a propria volta distorcendo, in senso diametralmente opposto, la rappresentatività.

Una simile opzione è del resto non distonica rispetto alla finalità di costituire organi preposti all'esercizio di funzioni gestorie, perché per essi si avverte con particolare evidenza la necessità di permettere il raggiungimento di stabili maggioranze decisionali.

I compiti assegnati dall'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004 ai comitati di gestione rendono evidente il carattere esecutivo delle funzioni svolte, mentre, al contempo, l'art. 32, comma 2, della medesima legge regionale affianca significativamente all'organo direttivo una «assemblea dei cacciatori» di natura largamente rappresentativa, posto che essa è composta da cento delegati «designati dalle rispettive associazioni venatorie». È perciò in seno a quest'ultima, piuttosto che al comitato di gestione, che le associazioni trovano modo, ciascuna, di veicolare la propria posizione peculiare, nell'ambito di un unico interesse comune.

2.4.– Per dimostrare la violazione del principio di rappresentatività il TAR rimettente rileva, altresì, che l'art. 32, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004 determina nel numero di sei i rappresentanti delle associazioni venatorie nei comitati di gestione e introduce una clausola di sbarramento, in danno delle associazioni con iscritti inferiori a un quindicesimo dei cacciatori residenti nella provincia ove è situato l'ambito territoriale di caccia. In questo modo tale norma esalterebbe l'effetto distorsivo della formula D'Hondt, specie in ragione del ristretto numero dei seggi da assegnare, che va a vantaggio delle associazioni più numerose.

Il rimettente, tuttavia, non ha reso oggetto della questione di legittimità gli ulteriori profili della normativa regionale in tema di costituzione dei comitati di gestione (come la soglia di sbarramento o la grandezza dei collegi elettorali). Profili che, incidendo a loro volta sul grado di alterazione della rappresentanza proprio di ogni sistema elettorale, potrebbero produrre, insieme con la formula, un esito che non può venire imputato esclusivamente a quest'ultima e che, dunque, fuoriesce dal perimetro della presente questione di legittimità costituzionale.

3.– Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata violerebbe anche gli artt. 2 e 3 Cost., in quanto non consentirebbe «il medesimo trattamento fra le varie associazioni venatorie nazionali operanti in Abruzzo» e comprometterebbe il diritto di ciascun cacciatore di trovare rappresentanza negli organi direttivi, tramite l'associazione alla quale è iscritto.

3.1.– La questione non è fondata.

L'assetto egualitario che si denuncia leso presupporrebbe, infatti, un diritto di tribuna che né la Costituzione né la normativa statale interposta impongono e che peraltro non troverebbe soddisfazione nemmeno con la formula elettorale applicata nelle precedenti tornate elettorali. Del resto, questa Corte ha già avuto modo di chiarire che la disciplina statale non esige «la presenza di un rappresentante per ciascuna associazione operante in forma organizzata sul territorio» (ordinanza n. 299 del 2001). Si può escludere, dunque, che le associazioni di cacciatori, e i loro iscritti, subiscano, per effetto della norma censurata, un trattamento illegittimamente discriminatorio.

4.– Il giudice *a quo* dubita, infine, della conformità della disposizione censurata all'art. 3 Cost. per un ulteriore profilo, perché sarebbe contrario al principio di uguaglianza adottare la formula D'Hondt per i soli rappresentanti delle associazioni venatorie, e non anche per quelli delle organizzazioni professionali agricole e delle associazioni di protezione ambientale.

4.1.– La questione non è fondata.

La disposizione censurata riflette per questo profilo la distinzione operata dalla legge statale tra le categorie delle associazioni coinvolte. L'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 introduce criteri differenziati relativamente alle varie categorie che compongono gli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia. Mentre alle strutture locali delle organizzazioni agricole si richiede di essere «rappresentative a livello nazionale» e per le associazioni di protezione ambientale si esige la presenza nel Consiglio nazionale per l'ambiente, per le sole associazioni nazionali di cacciatori è previsto, invece, che siano riconosciute e presenti in forma organizzata sul territorio.

Il legislatore abruzzese si è perciò limitato, quanto ai criteri di designazione nei comitati di gestione, a intervenire su una sola delle categorie di associazioni coinvolte, in quanto a tale fine separata dalle altre e diversamente disciplinata già nella normativa statale, senza eccedere anche per tale verso dalla propria ampia discrezionalità.

È poi evidente che, contrariamente a quanto ritiene il giudice rimettente, il carattere «unitario» di un organo non implica necessariamente che i componenti di esso debbano essere individuati in applicazione di un unico criterio selettivo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 marzo 2023, n. 11 (Disposizioni sull'organizzazione delle attività dell'Assemblea del CRAM per l'anno 2023 e ulteriori disposizioni), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Francesco Saverio MARINI, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 Maggio 2025, n. 84

Materie: tutela della salute

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 20 agosto 2024, n. 12 (Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria).

Esito:
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma l.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma l, della legge della Regione Sardegna 20 agosto 2024, n. 12 (Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), nella parte in cui inserisce il comma 2- ter nell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria), relativamente al solo suo secondo periodo.

Tale comma 2-ter dispone che «[l]e ASL, allo scopo di garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio e con la prioritaria finalità di individuare misure organizzative atte ad assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione, sono autorizzate a fornire a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale i ricettari di cui all'art. 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici). La disposizione è, altresì, applicabile ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, laddove non sia garantita la completa copertura delle cure primarie, per assicurarne le medesime funzioni, per le sole attività e limitatamente ai pazienti degli ambiti territoriali riferibili ai predetti progetti, sino al 31 dicembre 2024».

Il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale del riportato secondo periodo del comma 2-ter, in quanto, eccedendo le competenze spettanti alla Regione autonoma della Sardegna, ai sensi degli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), avrebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. La disposizione regionale avrebbe, infatti, invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, poiché la legislazione statale riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro dei medici di medicina generale.

In particolare, il periodo contestato, consentendo di richiamare in servizio anche i medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, sarebbe in contrasto con l'art. 21, comma l, lettera j), dell'Accordo collettivo nazionale dei medici di medicina generale del 4 aprile 2024 (d'ora in avanti, anche: Accordo o ACN) – «quale norma interposta» – che prevede l'incompatibilità allo svolgimento delle attività previste dallo stesso Accordo per coloro che fruiscono del trattamento di quiescenza.

Pertanto, secondo il ricorrente la disposizione impugnata non potrebbe essere qualificata come misura organizzativa del Servizio sanitario regionale (SSR), configurandosi piuttosto come intervento derogatorio dell'ACN, con la conseguente dedotta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Prima di procedere all'esame nel merito della questione, la Corte ricorda che, per costante giurisprudenza costituzionale, il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale costituisce un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione, che si configura in termini di "parasubordinazione" (fra le più recenti, sentenze n. 124 del 2023 e n. 106 del 2022 e, in precedenza, n. 157 del 2019 e n. 186 del 2016).

E' stato, altresì, chiarito che tale rapporto, pur se inquadrabile nella categoria della parasubordinazione, «condivide con il lavoro pubblico contrattualizzato l'esigenza di uniformità sottesa all'integrazione tra normativa statale e contrattazione collettiva nazionale, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, sicché la relativa disciplina appartiene all'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, restando precluso al legislatore regionale di regolamentare in via autonoma il trattamento economico e giuridico del rapporto in convenzionamento (tra molte, sentenze n. 106 del 2022 e n. 157 del 2019)» (così, da ultimo, la sentenza n. 124 del 2023).

Sempre in via preliminare, la Corte ribadisce che, in virtù della costante applicazione del discrimine tra la materia dell'ordinamento civile e quella residuale dell'organizzazione amministrativa regionale, alle regioni non è precluso adottare interventi legislativi inerenti all'organizzazione sanitaria, in quanto quest'ultima è componente essenziale della competenza legislativa in materia di tutela della salute (fra le molte, sentenze n. 112 del 2023, n. 113 e n. 9 del 2022 e n. 54 del 2015).

La Corte ha poi precisato che, per individuare l'ambito materiale cui afferisce la disposizione impugnata, occorre tener conto della ratio, delle finalità perseguite e del suo contenuto, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l'interesse tutelato, secondo il cosiddetto criterio di prevalenza (fra le più recenti, sentenze n. 94 e n. 26 del 2024, n. 124 e n. 6 del 2023). In applicazione di tale criterio, si è quindi esclusa la dedotta violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, quando le impugnate disposizioni regionali, pur afferenti a profili del rapporto in convenzione dei medici di medicina generale, siano dettate in via prioritaria da esigenze organizzative, producendo effetti solo secondari sull'andamento dei rapporti convenzionali (sentenze n. 112 e n. 124 del 2023, sentenza n. 26 del 2024).

A giudizio della Corte la questione in esame non è fondata in quanto deve escludersi, anche per la fattispecie in oggetto, la dedotta invasione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile.

La disposizione impugnata ha, invero, chiaramente una *ratio* organizzativa, in funzione della tutela della salute, cercando di assicurare l'assistenza primaria ai cittadini residenti in zone disagiate e sprovviste del medico di medicina generale. L'art. 1, comma 2-ter, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, inserito dalla disposizione impugnata, opera, infatti, nel più ampio contesto della strategia della Regione, volta a far fronte alla situazione di crisi dell'assistenza primaria, che – come ricorda la stessa resistente – ha visto l'avvio degli ASCOT, ossia di progetti, attivabili dalle ASL, tesi a garantire tale assistenza nei territori dove vi sia carenza di medici di medicina generale.

Secondo la Corte nello stesso testo del comma 2-ter è chiaramente indicata la matrice finalistica che ha mosso il legislatore regionale; vi si legge, infatti, che lo «scopo» è quello «di garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio», con «la prioritaria finalità di individuare misure organizzative atte ad assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione». La disciplina regionale si configura, quindi, «come un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a assicurare la completa copertura delle cure primarie, altrimenti pregiudicato dalla assenza nelle aree più disagiate di medici delle cure primarie» (così nella delibera della Giunta della Regione autonoma della Sardegna 17 luglio 2024, n. 25/16, recante «Indicazioni operative per il reclutamento del personale sanitario atte a fronteggiare l'emergenza

stagionale nei pronto soccorso dei presidi ospedalieri e nelle unità operative con maggiore criticità delle aziende del sistema sanitario regionale e approvazione disegno di legge concernente "Modifiche alla legge regionale 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria)"», che ha autorizzato il progetto di legge che, con l'impugnato art. 1, comma 1, ha introdotto il citato comma 2-ter).

Ciò chiarito, a giudizio della Corte non sussiste il denunciato contrasto tra l'art. 21, comma 1, lettera j), dell'ACN e la norma regionale impugnata, la quale non è neppure elusiva della disciplina della medicina generale, considerata nel suo complesso.

La Corte argomenta come di seguito.

La disposizione regionale impugnata non consente ai medici di medicina generale in quiescenza di rientrare nei ruoli dell'assistenza primaria e, di conseguenza, non dispone né la possibilità di assegnazione di sedi vacanti, né l'applicazione della vasta gamma di diritti e obblighi previsti dall'ACN, ma si è limitata a legittimare le ASL a instaurare, sino al 31 dicembre 2024, anche con tali soggetti un rapporto libero professionale, al solo fine di farli operare nell'ambito dei progetti ASCOT e di assicurare le prestazioni da questi erogate ai pazienti degli ambiti territoriali a essi riferibili.

La *ratio* organizzativa non è poi smentita dalla circostanza, dedotta dal ricorrente, che tali soggetti svolgono di fatto funzioni che la legge e la convenzione assegnano ai medici di medicina generale. A interpretare correttamente la disposizione impugnata, anche alla luce del contesto in cui è chiamata a operare, il ricorso ai medici di medicina generale in quiescenza trova la propria giustificazione nella circostanza che la grave carenza di medici in convenzione non consente, facendo ricorso a tali professionisti, di assicurare, anche nei progetti ASCOT (a tal fine espressamente istituiti), l'assistenza primaria e la continuità assistenziale ai cittadini di aree disagiate.

L'impugnata disciplina regionale è, pertanto, una risposta all'impossibilità di ricorrere ai medici di medicina generale regolarmente in convenzione per assicurare le prestazioni «essenziali» riconducibili a tali ambiti di assistenza, necessarie a garantire «la qualità e l'indefettibilità del servizio, ogniqualvolta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute» (sentenza n. 62 del 2020).

Alla luce del richiamato contesto normativo e giurisprudenziale secondo la Corte non si può non ribadire che rientra nella «responsabilità organizzativa dell'ente territoriale» (sentenza n. 124 del 2023) l'adozione di misure volte a dare risposta a situazioni di accertata criticità nella fruizione dei livelli essenziali di assistenza primaria, al fine di assicurare l'effettivo godimento del diritto alla salute.

La Corte afferma di essere consapevole, e certo di non voler disconoscere, che la negoziazione collettiva e la vincolatività delle prescrizioni dell'ACN sono volte ad assicurare la necessaria uniformità regolatoria del rapporto di lavoro convenzionale dei medici di medicina generale, allo scopo di garantire l'omogeneità, sull'intero territorio nazionale, della fruizione dei LEA che la medicina convenzionata è chiamata a erogare. Tuttavia, ritenere che alle regioni sia preclusa l'adozione di misure organizzative straordinarie volte a dare una pronta risposta alle criticità nella fruizione dei livelli essenziali di assistenza primaria, per di più con una valenza temporalmente circoscritta, allorché potrebbero avere effetti secondari o riflessi sul convenzionamento, equivale a impedire alle stesse di intervenire con propri strumenti per evitare che tali contingenti criticità determinino il sacrificio dell'effettività del fondamentale diritto alla salute, privandolo del nucleo invalicabile di garanzie minime.

Per le ragioni che precedono, secondo la Corte la disposizione impugnata, per la sua finalità e per i suoi intrinseci contenuti, va ricondotta alla competenza legislativa della Regione autonoma della Sardegna nella materia «tutela della salute», in riferimento ai profili organizzativi dell'assistenza primaria. Non è, pertanto, fondata la censura relativa alla lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

Infine, il rigetto del ricorso ha esonerato la Corte dall'affrontare la richiesta di autorimessione della questione sull'art. 2-bis, comma 5, del d.l. n. 18 del 2020 (Misure di potenziamento del Servizio

sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27. In merito all'art. 2-bis, comma 5, del d.l. n. 18 del 2020, che il ricorrente ha richiamato a sostegno dell'asserita illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione regionale, la resistente aveva, infatti, chiesto alla Corte di autorimettersi la questione diretta ad accertarne l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui non include i medici di medicina generale in quiescenza tra quelli chiamati a concorrere a garantire i LEA, in quanto, non potendo le prestazioni rese da tali medici essere svolte da altri, di fatto escluderebbe dai LEA le relative prestazioni distrettuali.

SENTENZA N. 84
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 20 agosto 2024, n. 12 (Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 18 ottobre 2024, depositato in cancelleria il 24 ottobre 2024, iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udita nell'udienza pubblica del 21 maggio 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma della Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 39 del 2024), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma l, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2024, nella parte in cui inserisce il comma 2-*ter* nell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, relativamente al solo suo secondo periodo, per violazione delle competenze statutarie attribuite alla suddetta Regione autonoma dagli artt. 3, 4 e 5 dello statuto speciale e della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Il citato comma 2-*ter* testualmente dispone che «[l]e ASL, allo scopo di garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio e con la prioritaria finalità di individuare misure organizzative atte ad assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione, sono autorizzate a fornire a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale i ricettari». E precisa, al censurato secondo periodo, che «[l]a disposizione è, altresì, applicabile ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, laddove non sia garantita la completa copertura delle cure primarie, per assicurarne le medesime funzioni, per le sole attività e limitatamente ai pazienti degli ambiti territoriali riferibili ai predetti progetti, sino al 31 dicembre 2024».

A parere del ricorrente, la disposizione impugnata consentirebbe al medico di medicina generale in quiescenza «di riprendere, di fatto, funzioni analoghe – per natura e strumenti impiegati – a quelle che aveva prima del pensionamento».

Così disponendo, il legislatore sardo avrebbe ecceduto dalle competenze di cui agli artt. 3, 4 e 5 dello statuto speciale e avrebbe invaso la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento

civile, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale.

La disposizione impugnata, infatti, contrasterebbe con «la normativa statale di riferimento» e con l'art. 21, comma 1, lettera *j*), dell'Accordo collettivo nazionale del 2024, il quale stabilisce che è incompatibile con lo svolgimento delle attività previste da quest'ultimo il medico che fruisca di trattamento di quiescenza come disciplinato dalla normativa vigente.

2.– Prima di procedere all'esame nel merito della questione promossa, va innanzitutto ricordato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale costituisce un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione, che si configura in termini di "parasubordinazione" (fra le più recenti, sentenze n. 124 del 2023 e n. 106 del 2022 e, in precedenza, n. 157 del 2019 e n. 186 del 2016).

Si è altresì chiarito che tale rapporto, pur se inquadrabile nella categoria della parasubordinazione, «condivide con il lavoro pubblico contrattualizzato l'esigenza di uniformità sottesa all'integrazione tra normativa statale e contrattazione collettiva nazionale, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, sicché la relativa disciplina appartiene all'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, restando precluso al legislatore regionale di regolamentare in via autonoma il trattamento economico e giuridico del rapporto in convenzionamento (tra molte, sentenze n. 106 del 2022 e n. 157 del 2019)» (così, da ultimo, la sentenza n. 124 del 2023).

Sempre in via preliminare, va ribadito che, in virtù della costante applicazione del discrimine tra la materia dell'ordinamento civile e quella residuale dell'organizzazione amministrativa regionale, alle regioni non è precluso adottare interventi legislativi inerenti all'organizzazione sanitaria, in quanto quest'ultima è componente essenziale della competenza legislativa in materia di tutela della salute (fra le molte, sentenze n. 112 del 2023, n. 113 e n. 9 del 2022 e n. 54 del 2015).

Questa Corte ha poi precisato che, per individuare l'ambito materiale cui afferisce la disposizione impugnata, occorre tener conto della *ratio*, delle finalità perseguite e del suo contenuto, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l'interesse tutelato, secondo il cosiddetto criterio di prevalenza (fra le più recenti, sentenze n. 94 e n. 26 del 2024, n. 124 e n. 6 del 2023).

In applicazione di tale criterio, si è quindi esclusa la dedotta violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, quando le impugnate disposizioni regionali, pur afferenti a profili del rapporto in convenzione dei medici di medicina generale, siano dettate in via prioritaria da esigenze organizzative, producendo effetti solo secondari sull'andamento dei rapporti convenzionali.

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

Sulla stessa linea, la sentenza n. 124 del 2023 ha poi dichiarato non fondata la questione relativa a un intervento normativo della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che ha previsto un criterio preferenziale ai fini del trasferimento dei medici convenzionati ulteriore rispetto a quelli fissati dalla contrattazione collettiva. Si è, in quell'occasione, riconosciuto che «la disposizione regionale ha anzitutto una *ratio* organizzativa, in funzione di tutela della salute, che persegue cercando di assicurare la medicina di prossimità anche agli abitanti delle zone carenti».

Da ultimo, nella sentenza n. 26 del 2024, questa Corte ha escluso la dedotta violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile a opera della normativa della Regione autonoma della Sardegna che – nelle more dell'approvazione di un accordo integrativo regionale di

categoria – ha consentito al medico di medicina generale di innalzare, su base volontaria, il massimale fino al limite di 1.800 assistiti.

In quell'occasione si è specificamente affermato, infatti, che «la *ratio*, la finalità e i contenuti della disposizione impugnata», avente carattere contingente e temporaneo (ossia in attesa della possibilità di tale innalzamento ad opera dell'accordo integrativo regionale), «conducono a identificare l'interesse da essa tutelato in via prioritaria nell'esigenza di organizzare il servizio sanitario regionale in modo da non lasciare i cittadini sprovvisti di assistenza medica di base».

La medesima pronuncia ha chiarito, poi, che la «disciplina del rapporto in convenzione dei medici dell'assistenza primaria deve […] necessariamente confrontarsi con gli effetti che essa produce nei confronti del diritto dei cittadini alla tutela della salute, in attuazione dell'art. 32 Cost.».

3.– La questione non è fondata.

Alla luce dei richiamati approdi della giurisprudenza di questa Corte, deve escludersi, anche per la fattispecie in esame, la dedotta invasione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile.

La disposizione impugnata ha, invero, chiaramente una *ratio* organizzativa, in funzione della tutela della salute, cercando di assicurare l'assistenza primaria ai cittadini residenti in zone disagiate e sprovviste del medico di medicina generale.

L'art. 1, comma 2-*ter*, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, inserito dalla disposizione impugnata, opera, infatti, nel più ampio contesto della strategia della Regione, volta a far fronte alla situazione di crisi dell'assistenza primaria, che – come ricorda la stessa resistente – ha visto l'avvio degli ASCOT, ossia di progetti, attivabili dalle ASL, tesi a garantire tale assistenza nei territori dove vi sia carenza di medici di medicina generale.

Del resto, nello stesso testo del comma 2-*ter* è chiaramente indicata la matrice finalistica che ha mosso il legislatore regionale; vi si legge, infatti, che lo «scopo» è quello «di garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio», con «la prioritaria finalità di individuare misure organizzative atte ad assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione». La disciplina regionale si configura, quindi, «come un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a assicurare la completa copertura delle cure primarie, altrimenti pregiudicato dalla assenza nelle aree più disagiate di medici delle cure primarie» (così nella delibera della Giunta della Regione autonoma della Sardegna 17 luglio 2024, n. 25/16, recante «Indicazioni operative per il reclutamento del personale sanitario atte a fronteggiare l'emergenza stagionale nei pronto soccorso dei presidi ospedalieri e nelle unità operative con maggiore criticità delle aziende del sistema sanitario regionale e approvazione disegno di legge concernente "Modifiche alla legge regionale 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria)"», che ha autorizzato il progetto di legge che, con l'impugnato art. 1, comma 1, ha introdotto il citato comma 2-*ter*).

Ciò chiarito, non sussiste il denunciato contrasto tra l'art. 21, comma 1, lettera *j*), dell'ACN e la norma regionale impugnata, la quale non è neppure elusiva della disciplina della medicina generale, considerata nel suo complesso.

Come correttamente dedotto dalla resistente, la disposizione regionale impugnata non consente ai medici di medicina generale in quiescenza di rientrare nei ruoli dell'assistenza primaria e, di conseguenza, non dispone né la possibilità di assegnazione di sedi vacanti, né l'applicazione della vasta gamma di diritti e obblighi previsti dall'ACN, ma si è limitata a legittimare le ASL a instaurare, sino al 31 dicembre 2024, anche con tali soggetti un rapporto libero professionale, al solo fine di farli operare nell'ambito dei progetti ASCOT e di assicurare le prestazioni da questi erogate ai pazienti degli ambiti territoriali a essi riferibili.

La *ratio* organizzativa non è poi smentita dalla circostanza, dedotta dall'Avvocatura generale dello Stato, che tali soggetti svolgono di fatto funzioni che la legge e la convenzione assegnano ai medici di medicina generale.

A interpretare correttamente la disposizione impugnata, anche alla luce del contesto in cui è chiamata a operare, il ricorso ai medici di medicina generale in quiescenza trova la propria giustificazione nella circostanza che la grave carenza di medici in convenzione non consente, facendo

ricorso a tali professionisti, di assicurare, anche nei progetti ASCOT (a tal fine espressamente istituiti), l'assistenza primaria e la continuità assistenziale ai cittadini di aree disagiate.

L'impugnata disciplina regionale è, pertanto, una risposta all'impossibilità di ricorrere ai medici di medicina generale regolarmente in convenzione per assicurare le prestazioni «essenziali» riconducibili a tali ambiti di assistenza, necessarie a garantire «la qualità e l'indefettibilità del servizio, ogniqualvolta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute» (sentenza n. 62 del 2020).

Alla luce del richiamato contesto normativo e giurisprudenziale non si può non ribadire che rientra nella «responsabilità organizzativa dell'ente territoriale» (sentenza n. 124 del 2023) l'adozione di misure volte a dare risposta a situazioni di accertata criticità nella fruizione dei livelli essenziali di assistenza primaria, al fine di assicurare l'effettivo godimento del diritto alla salute.

4.– Questa Corte è consapevole, e certo non vuole disconoscere, che la negoziazione collettiva e la vincolatività delle prescrizioni dell'ACN sono volte ad assicurare la necessaria uniformità regolatoria del rapporto di lavoro convenzionale dei medici di medicina generale, allo scopo di garantire l'omogeneità, sull'intero territorio nazionale, della fruizione dei LEA che la medicina convenzionata è chiamata a erogare.

Tuttavia, ritenere che alle regioni sia preclusa l'adozione di misure organizzative straordinarie volte a dare una pronta risposta alle criticità nella fruizione dei livelli essenziali di assistenza primaria, per di più con una valenza temporalmente circoscritta, allorché potrebbero avere effetti secondari o riflessi sul convenzionamento, equivale a impedire alle stesse di intervenire con propri strumenti per evitare che tali contingenti criticità determinino il sacrificio dell'effettività del fondamentale diritto alla salute, privandolo del nucleo invalicabile di garanzie minime.

5.– Per le ragioni che precedono, la disposizione impugnata, per la sua finalità e per i suoi intrinseci contenuti, va ricondotta alla competenza legislativa della Regione autonoma della Sardegna nella materia «tutela della salute», in riferimento ai profili organizzativi dell'assistenza primaria.

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

6.– Il rigetto del ricorso esonera, infine, questa Corte dall'affrontare la richiesta di autorimessione della questione sull'art. 2-*bis*, comma 5, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma l, della legge della Regione Sardegna 20 agosto 2024, n. 12 (Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, nonché agli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Maria Alessandra SANDULLI, Redattrice
Valeria EMMA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2025
Il Cancelliere
F.to: Valeria EMMA

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza 42/2025, in materia di concessioni di derivazione idrica;

Sentenza 47/2025, in materia di poteri dei commissari liquidatori delle aree di sviluppo industriale.